

HVORDAN BØR RIKDOMMEN FORDELES?

En analyse av
et bidrag til norsk fordelingspolitikk

Randi Semb



Masteroppgave i sosiologi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

Juni 2011

Forord

Takk til hovedveileder Cathrine Holst for god faglig veiledning, for et stort og godt rom å tenke i og for tålmodighet og oppmuntring i perioder da det gikk trått.

Takk til Grete Brochmann for veiledning under Cathrine Holsts permisjon og for verdifulle kommentarer i slutfasen av skrivingen.

Takk til min ektefelle Odd for å ha stått ved min side i en lang og hektisk studieperiode og for hjelp i innspurten med korrekturlesning.

Kristiansand, 28. juni 2011

Randi Semb

Sammendrag

Det empiriske materialet som er gjenstand for oppgaven er en offentlig utredning, NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget. Fordelingsutvalget hadde i oppdrag å svare på følgende spørsmål: Hvordan fremme større økonomisk likhet i samfunnet?

Selv om målet om økonomisk likhet er gitt, må utvalget blant annet svare på hvor økonomisk like vi bør være. Det er generell enighet om at velferdsstaten skal sørge for at alle skal få dekket et eksistensminimum, men det er uenighet om hvor mye som skal dekkes ut over dette. Det vil også være slik at ulike hensyn kan begrunne et og samme likhetsmål. Mål kan også realiseres på ulike måter.

Det overordnede spørsmålet som oppgaven skal belyse, er: *Hvilke verdier og normer legges til grunn for å nå målet om større økonomisk likhet?*

For å svare på dette stilles det tre hovedspørsmål til utredningen:

- 1. Hva mener utvalget er målene med fordelingspolitikken?*
- 2. Hvilke hensyn vektlegges når sentrale mål kommer i konflikt med hverandre?*
- 3. Når er paternalisme et legitimt virkemiddel for å realisere fordelingsmålene?*

For å svare på disse spørsmålene er en kvalitativ tekstanalyse benyttet. Sentrale normative spørsmål er søkt besvart gjennom en hermeneutisk prosess. Normativ teori er benyttet som hjelpemiddel i denne prosessen. Det teoretiske utgangspunktet har vært John Rawls rettferdighetsteori. Andre aktuelle fordelingsprinsipper er forsøkt fanget inn ved å sammenligne utvalgte deler av Rawls teori med andre liberale teorier, samt utilitaristisk og kommunitaristisk teori.

Hoveddelen av analysene har som siktemål å beskrive utvalgets normative ståsted. I tillegg er det også benyttet en immanent kritisk tilnærming til teksten. De teoretiske bidragene som er benyttet kan alle sies enten eksplisitt eller implisitt å være en del av utvalgets meningshorisont. Det vurderes om utvalgets sentrale mål er i konflikt med hverandre og om

det samsvar mellom målene og realiseringen av dem. Denne vurderingen er en form for normativ analyse: Idealene blir ikke bare beskrevet.

Utvalget har som mål å tilrettelegge for stor grad av like muligheter når det gjelder utdanning og jobbvalg. En sentral del av analysene har som mål å undersøke hva utvalget mener med like muligheter.

En av utvalgets hovedstrategier for å oppnå større økonomisk likhet er arbeidslinja. Å få flere til å delta i lønnsarbeid vil redusere antallet som har lave inntekter. For å få til dette vektlegger utvalget tidlig læring og utdanning. I tillegg til at tilrettelegging for utdanning og arbeid kan begrunnes med rettferdighetsargumenter, bidrar denne strategien også til økonomisk vekst. Utvalgets forklaring på at den nordiske samfunnsmodellen har klart å kombinere en stor grad av økonomisk likhet med effektivitet, er høy arbeidsdeltagelse.

Utvalget benytter i hovedsak statistiske sammenligninger av ”objektive” levekårsressurser for å beskrive situasjonen til ulike grupper i samfunnet. Et kritisk spørsmål som blir stilt, er om dette gir et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å vurdere hvilke politikk som vil fremme situasjonen til de dårligst stilte, og dermed fremme rettferdighet.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Problemstillinger.....	1
1.2 Norsk velferdspolitik	3
1.3 Oppgavens oppbygging	7
2. Undersøkelsesopplegg	8
2.1 Deskriptiv og normativ analyse	8
2.2 Metodologi: Valg av empiri, data og kontekst	11
2.3 Metode: Tekstanalyse	13
2.2 Analysens kvalitet	14
3. Teori	17
3.1 John Rawls´ rettferdighetsteori.....	18
3.2 Venstreliberale modifikasjoner	27
3.3 Rawls´ teori versus utilitarisme og kommunitarisme	32
3.4 Oppsummering	37
4. Empirisk materiale	41
4.1 Utredningens innhold	41
4.2 Empirisk avgrensning	43
4.3 Lavinntektsmål og realisering	44
4.3.1 Ulike veier til målet	44
4.3.2 Tiltak for å heve inntektsbunnen	52
4.3.3 Oppsummering	59

5. Hva er utvalgets normative ståsted?	62
5.1 Hva slags likhet?.....	62
5.1.1 Minimumsinntekt.....	63
5.1.2 Inntektsmuligheter	68
5.2 Hensynet til de dårligst stilte versus andre hensyn.....	79
5.2.2 Velferdsstaten og arbeidsmarkedet.....	79
5.2.2 Effektivitetshensyn versus rettferdighetshensyn	83
5.3 Oppsummering	94
6. Avslutning	100
Litteratur	105

1. Innledning

Likhet trekkes ofte fram som en viktig verdi i det norske samfunnet. Men likhet kan bety mye forskjellig: Likhet som likeverdighet (alle er like mye verd), likhet i betydningen små økonomiske og sosiale forskjeller, likhet i betydningen mangel på individualitet og forskjellighet.

Andre sentrale verdier i samfunnet kan komme i konflikt med likhetsidealet. Dette er blant annet verdier knyttet til arbeidsetikken. Man kan mene at de som deltar i produksjonen skal ha høyere inntekt enn de som ikke deltar. Et annet hensyn er individets ansvar for egen situasjon. Når valg kan tilbakeføres til forhold som kan sies å være under individets kontroll, kan man mene at individet bør ta ansvar for konsekvensene av valget. I stedet for å *fordele ressurser likt* kan man være mer opptatt av at alle skal ha *like betingelser* eller *muligheter* til å oppnå sentrale sosiale goder. Å sikre individets *selvbestemmelse (autonomi)* innebærer at det har mulighet til å forfølge egne livsmål og være ansvarlig for valgene.

Dersom man søker å omfordele samfunnets ressurser, må politikken appellere til sentrale verdier i samfunnet for at den skal være legitim. Samtidig kan det i mange tilfeller også være *praktiske hensyn* som legitimerer politikken. Fordelingspolitikken må blant annet også ta hensyn til samfunnets produktivitet.

I dette kapittelet presenteres oppgavens problemstillinger. Deretter redegjøres det for noen sider ved norsk velferdspolitik. Til sist følger en presentasjon av den videre oppbyggingen av oppgaven.

1.1 Problemstillinger

Det empiriske materialet som er gjenstand for min undersøkelse, er en offentlig utredning, NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget. Utvalget ble oppnevnt av Finansdepartementet 25. april 2008. Det ble ledet av riksmeklingsmann Svein Longva til han trakk seg på grunn av sykdom i desember 2008. Forskningsdirektør Ådne Cappelen overtok da som leder. Utvalget avga sin sluttrapport 30. april 2009.

Det overordnede spørsmålet Fordelingsutvalget søker å svare på, er: *Hvordan kan man fremme større økonomisk likhet i samfunnet?*

Mitt hovedspørsmål er: *Hvilke verdier og normer legger utvalget til grunn?*

Fordelingen av økonomiske ressurser sier noe om hvordan ulike prestasjoner og livsformer verdsettes. Hvilke likhetshensyn utvalget vektlegger kan si noe om hva som er sentrale verdier og oppfatninger i samfunnet i dag. Utvalget omtaler temaer som har betydning for inntekt, både direkte (inntektssikringsordninger, lønnsarbeid, m.m.) og indirekte (utdanning, helse, m.m.).

Etter gjennomlesning av utredningen, operasjonaliserte jeg mitt hovedspørsmål slik:

1. Hva mener utvalget er målene med fordelingspolitikken?

Selv om målet om økonomisk likhet er gitt, må utvalget blant annet svare på *hvor økonomisk like* vi bør være. Det er generell enighet om at velferdsstaten skal sørge for at alle får dekket et eksistensminimum, men hvor mye som skal dekkes *utover dette*, er det uenighet om. For å kunne belyse slike forhold, må man ofte se etter begrunnelser. Det kan være ulike hensyn som begrunner et og samme likhetsmål. Dessuten kan målet realiseres på ulike måter.

Det andre spørsmålet jeg stiller til utredningen omhandler spenningsforholdet mellom ulike hensyn:

2. Hvilke hensyn vektlegges når sentrale mål kommer i konflikt med hverandre?

Høy arbeidsdeltakelse kan være nødvendig for å sikre økonomisk vekst og finansiering av velferdsstaten. Inntektssikringsordningene skal derfor ikke gå på bekostning av oppmuntring eller stimulering (insentiver) til å delta i lønnsarbeid. Ordningene skal både sikre alle en inntekt når lønnsinntekt faller fra og ivareta en form for sosial kontroll.

Samarbeidet mellom en sosialt investerende velferdsstat og arbeidsmarkedet kan bidra til høy arbeidsdeltakelse og innfri krav til effektivitet. Samtidig kan effektivitetskrav medvirke til at ikke alle kan innfri kravene. Generell økonomisk vekst og sosial utvikling i samfunnet kan gå

på bekostning av interessene til grupper som ikke tar del i utviklingen. Det kan være konflikt mellom å ivareta individuell autonomi og kollektive politiske mål.

Paternalisme kan defineres som at andre vet best hva som fremmer individets interesser. Individet vet med andre ord ikke sitt eget beste. Paternalisme står i motsetning til idealet om det autonome mennesket (Svendsen 2009). Det tredje spørsmålet omhandler utvalgets forhold til paternalisme:

3. Når kan paternalisme brukes som legitimt virkemiddel for å realisere fordelingsmålene?

Forpliktelser overfor fellesskapet setter grenser for individets frihet. Legitim og ikke-legitim paternalisme kan også sette grenser. Det kan forekomme situasjoner der individet ikke er i stand til å ta vare på seg selv. Kunnskap om forhold som påvirker individets livssituasjon kan dessuten gjøre at andre er bedre egnet til å bedømme situasjonen. Hva som anses som legitim paternalisme, vil blant annet avhenge av hvilken tro man har på individets evner til å foreta selvstendige valg.

1.2 Norsk velferdspolitik

De fordelingsproblemer som utvalget behandler, er ikke nye i norsk fordelingspolitikk. I det følgende gis det en kort bakgrunn for normative spørsmål som drøftes i utredningen.

Fattigdomspolitik

Spørsmål om hvem som fortjener samfunnets hjelp, har tradisjonelt vært knyttet til *individets vilje og ansvarlighet*: Er hjelpebehovet selvforskyldt eller ikke? Lenge var det slik at lidelser og problemer som kunne tilbakeføres til forhold som drukkenskap og arbeidsskyhet ikke utløste samfunnets hjelpeplikt (Kildal og Kuhnle 2005: 25). Straffemetoder, som tukthus og tvangsarbeid, ble ansett som mer legitime tiltak. Etter hvert ble det imidlertid vanskelig å finne gode kriterier for ansvarlighet når ny kunnskap reiste tvil om *hva som kunne tilskrives egen skyld og hva som kunne tilskrives ikke-viljestyrte kroppslige prosesser og omgivelse* (Hagen og Lødemel 2005: 210-2).

Uansett hva man legger i begreper som skyld og ansvarlighet, er det enighet om at noen regler må etterleves for at samfunnet skal være rimelig godt for alle. Grensa mellom samfunnets hjelpeplikt og individets plikter må gås opp. En hyppig forkommende løsning har vært å plassere hjelpebehovet i en sykdomskategori. Da faller behovet gjerne inn under samfunnets hjelpeplikt. For marginale grupper som ennå ikke har fått godskrevet legitime grunner for sitt avvik, gjelder det at *samfunnet dels søker å hjelpe og dels er opptatt av sosial kontroll*. Noe av kontrollen er knyttet til normen om å være selvhjulpne, det vil si å forsørge seg selv uten hjelp fra samfunnet.

Med lov om sosiale tjenester i 1964 ønsket man å fjerne den siste rest av moralisme og stigmatisering knyttet til "fattighjelpen" (Hagen og Lødemel 2005). Med profesjoners kunnskap og ulike stønadsordninger skulle sosialhjelpsmottakerne få "hjelp til selvhjelp". Utmålingen av sosialhjelpen forble imidlertid i stor grad overlatt til det kommunale skjønnet, til forskjell fra de mer universelle og statlige trygdeordningene som kom til etter andre verdenskrig (Terum 1996: 66, 190-193).

Den skandinaviske velferdsstaten

Velferdsstaten som vokste fram i Norge og andre skandinaviske land etter krigen kjennetegnes i internasjonal målestokk av sjenerøse, universelle og omfordelende ordninger, finansiert via obligatoriske skatter. De universelle, liberale rettighetene omfatter ikke bare sivile og legale rettigheter, men også sosiale rettigheter som sikrer alle en minimumsinntekt.

Den norske velferdsstaten kan betegnes som en "institusjonell omfordelingsmodell" eller en "sosialdemokratisk velferdsstat" (Esping-Andersen 1990: 173-80; Solheim 1991: 158-9). Med framveksten av velferdsstaten ble mange avgjørelsene om hvilke behov som skulle dekkes sentralisert. Dette skyldes velferdsprofesjonenes makt og at staten, på vegne av fellesskapet, skulle sørge for å omsette gruppebehov og -interesser til velferdsordninger. Krav om at velferdsordningene skulle begrunnes gjennom vitenskapelig avdekking av sosiale problemer, og krav om forslag til problemløsinger, bidro også til sentralisering og fagliggjøring av verdspørsmål knyttet til fordeling av samfunnets ressurser (Lorentzen 2004: 86-9).

Velferdsstaten ekspanderte fram til omkring 1990 gjennom at nye risikoer og oppgaver falt inn under dens ansvarsområde. Den politiske debatten forut for norske velferdsreformer, viser at det har vært mer påtrengende for politikerne å løse konkrete problemer enn å realisere en idealstat. Det var ofte kompromisser mellom ulike hensyn som var utslagsgivende (Hatland 1992).

Forhold omkring statens makt fikk oppmerksomhet i Europa på 80-tallet. I økonomiske nedgangstider med nyliberale strømninger, ble det stilt spørsmål ved dens makt til å utforme velferdspolitikken. Velferdsordningene som var blitt innført, var ikke nødvendigvis et uttrykk for universelle rettferdighetsnormer som menneskeheten / staten gradvis har avdekket, men i større grad kontekstuelle, preget av det samfunnet de er oppstått i (Lorentzen 2004: 107-9). Velferdsordningene bør derfor avspeile det moralske fundamentet i samfunnet. Det ble på denne bakgrunn stilt spørsmål ved om ordningene var blitt for gode (Dahl, Drøpping & Lødemel 2001).

Mange av de skandinaviske velferdsrettighetene gav arbeidstakerne beskyttelse fra risikoer knyttet til det kapitalistiske arbeidsmarkedet (Esping-Andersen 1990: 168-70). På 80-tallet fikk markedsøkonomiske prinsipper et større innpass i den sosialdemokratiske arbeidsmarkedspolitikken, på bekostning av kenyanske styringsprinsipper. Den liberale vendingen i politikken ga seg også utslag i at individets valgfrihet heller enn likhet ble en del av venstresidens retorikk (Sejersted 2009).

En revitalisering av "arbeidslinja"

Den skandinaviske velferdsstaten regnes som en *arbeidsintensiv* velferdsstat. Oppgaver som tidligere ble utført av familien, er blitt en del av velferdsstatens tjenester. Denne defamiliariseringspolitikken gjør det lettere å kombinere lønnsarbeid med familieliv (Leira 2004: 75-9). Deltagelse i arbeidslivet blir sett på som en verdi i seg selv ved at den sikrer selvforsørging, selvrealisering og sosial inkludering (Dahl m.fl. 2001). Men høy arbeidsdeltagelse begrunnes også i samfunnsmessige formål, ved at den fremmer økonomisk vekst og effektivitet. Dette vil dessuten gi økte skatteinntekter, som igjen muliggjør stor grad av statlig omfordeling.

Investering i *humankapital*¹ har i lang tid vært en viktig del av den norske velferdspolitikken. Utdanning og arbeidsforberedende tiltak skal blant annet sørge for sosial og økonomisk utvikling (Dahl m.fl. 2001). Selv om mange av inntektssikringsordningene har klart rettighetspreg, er det alltid knyttet visse betingelser til dem. De er spesielt regulert av arbeidsplikten.

En aktiv arbeidsmarkedspolitikk har lenge vært en hjørnestein i den norske velferdspolitikken. ”Arbeidslinja” refererer generelt til målet om flest mulig i arbeid og færrest mulig på trygd, men kan også mer spesifikt knyttes til politikken som ble igangsatt på 1990-tallet. Som i andre europeiske land ble inntektssikringsordningene i Norge på 80- og 90-tallet gjennomgått (Dahl m. fl. 2001). Ytelsesnivået ble ikke endret som følge av dette, men ”aktivitetsaspektet” ble forsterket. Det var et sosialpolitisk stemningsskifte ”fra trygdelinja til arbeidslinja” (Lødemel og Hagen 2005: 231). Det ble da satt et større fokus på pliktene enn rettighetene i det som kan beskrives som ”den politisk bestemte samfunnskontrakten” (Fossestøl 2007). Disse ideene (”workfare-reformene”) var en del av velferdspolitikkreformer også i andre europeiske land (Kildal og Kuhnle 2005: 28).

Som følge av denne politikken ble det innført redusert lengde på perioden som ga rett til arbeidsledighetstrygd og redusert lengde på perioden som ga rett til overgangsstønad for aleneforsørgere. Et annet eksempel er at sosialtjenesten fikk lov til å stille krav til sosialhjelpsmottakerne om å utføre konkrete arbeidsoppgaver som en motytelse for å få dekket utgifter til nødvendig livsopphold.

Den reaktiverte arbeidslinja innebærer at forholdet mellom rettigheter og plikter blir mer symmetrisk. For å ha rett på velferdsordninger må man i større grad forplikte seg til arbeidsdeltagelse. Denne tankegangen kan henspille på en type samfunnskontraktstenking: Dersom man får noe fra fellesskapet, bør man også yte noe tilbake. Dette prinsippet for regulering av forholdet mellom rettigheter og plikter kan stå i motsetning til den mer

¹ Humankapital eller menneskelig kapital benyttes i oppgaven om individets produktive evner. Utdanning, opplæring og ferdighetsutvikling kan for eksempel øke individets humankapital.

universelle rettighetstankegangen: Man kan ha krav på samfunnets hjelp for å få dekket visse behov, uten å måtte gi konkrete gjenytelser tilbake (Kildal 2000: 8-9).

Denne utviklingen og slike diskusjoner danner bakteppet for Fordelingsutvalget. Ikke minst har spørsmål knyttet til hvilke ytelser som skal gis til de som har minst, ivaretagelse av arbeidslinja, og en utvikling der liberale idealer har fått større gjennomslagskraft relevans for en fordelingspolitisk diskusjon. Hvordan utvalget forholder seg til disse temaene sier noe om hvilke normer og verdier som vektlegges når målet er større økonomisk likhet.

1.3 Oppgavens oppbygging

I kapittel 2 redegjør jeg for metodologiske spørsmål og for hvordan jeg har gått fram i analyseprosessen. I kapittel 3 presenteres normative posisjoner som utvalget implisitt eller eksplisitt har tatt i bruk for å nå målet om større økonomisk likhet. Presentasjonen tar utgangspunkt i John Rawls' teori om rettferdig fordeling. Andre aktuelle teoretiske posisjoner blir sammenlignet med teorien til Rawls.

I kapittel 4 beskrives det empiriske materialet. Her gis det en kort oversikt over innholdet i utredningen og hvilke empiriske avgrensninger som er gjort. Dessuten presenteres de delene av utredningen som vurderes som vesentlige for å svare på undersøkelsesspørsmålene. Kapittel 5 inneholder analysene. Hva som er utvalgets normative ståsted drøftes. Kapittel 6 inneholder noen avsluttende betraktninger om norsk velferdspolitik basert på analysefunnene, og spørsmål som synes å være interessante å forfølge videre.

2. Undersøkelsesopplegg

Hovedspørsmålet jeg skal svare på er altså hvilke normer og verdier utvalget legger til grunn for å fremme økonomisk likhet. Jeg starter kapitlet med en begrepsavklaring: Hva menes med normer og verdier? Deretter beskrives to ulike tilnærminger til studiet av normer og verdier: en deskriptiv tilnærming og en normativ tilnærming. Hvordan disse er benyttet i oppgaven blir så beskrevet.

De neste temaene som tas opp, er hvilken metodologi og metode som er brukt i analyseprosessen. Kvaliteten til sluttproduktet avhenger blant annet av verktøyene som er benyttet. Dette er spørsmål som blir drøftet til sist i kapitlet.

2.1 Deskriptiv og normativ analyse

Verdier og normer

Verdier er noe vi synes er viktig eller ønskelig. Det er vanskelig å beskrive med ord hva verdier som frihet, likhet og tilhørighet konkret er - det er abstrakte størrelser. Normer kan være mer konkrete enn verdier - de er påbud eller regler som påvirker vår atferd (Østerberg 2003: 75-6). Det er eksempelvis en norm om å være selvhjulpen: Å motta hjelp fra venner eller fra det offentlige for å "brødfø" seg kan være et brudd med denne normen. Verdier er nært forbundet med normer. Arbeidsomhet, selvstendighet og viljestyrke kan eksempelvis assosieres med normen om selvhjulpenhet.

Deskriptiv og normativ analyse

En deskriptiv analyse beskriver og tydeliggjør hvordan ting *er*. I en slik analyse kan det inngå verdier og normer som er klart uttrykt i våre uttalelser. Men også mer implisitte og ikke-uttalte antakelser kan være viktige premisser for det som uttrykkes. Undersøkelser av hvilke normer og verdier som vektlegges, kan gi bidrag til forståelse og forklaring av menneskets handlinger og samfunnets utforming.

Et klassisk sosiologisk eksempel på en deskriptiv analyse av normer og verdier, er Max Webers beskrivelse av kapitalismens framvekst. En kombinasjon av protestantisk etikk og

kapitalismens ånd fremmet økonomisk vekst. Weber forklarte protestantisk etikk eller leveregler (normer) om å leve nøysomt og arbeidsomt med et underliggende ønske om å se tegn på å være utvalgt til Guds frelse. Livsførselen til de protestantiske arbeiderne var primært verdirasjonelle: "(...) determined by a conscious belief in the value for its own sake" (Hughes, Sharrock & Martin 2003: 105). Den "kapitalistiske ånd" var imidlertid basert på formålsrasjonalitet: Handlinger var bestemt av aktører som rasjonelt vurderte hvilke midler som fremmet målet.

Weber mente at verdier og normer er irrasjonelle og tilhørte det subjektive riket. Han foretok altså en deskriptiv analyse av dette riket. Han prøvde ikke å argumentere for hvilke verdier og normer samfunnet eller individets handlinger *bør* basere seg på, i motsetning til i normative analyser.

John Rawls utgivelse av *Theory of Justice* i 1971 regnes som en milepæl innenfor normativ analyse (Føllestad 2003: 12). Gjennom en kontraktteoretisk tilnærming begrunner han våre intuisjoner om hva som er rett og galt ved å vise at det er noen prinsipper som strukturerer dem. Han argumenterer for at det er mulig å komme fram til rettferdighetsprinsipper for regulering av samfunnet. Dette arbeidet var for øvrig det første systematiske alternativet til utilitaristisk etikk, som den gang var rådende (Kymlicka 1995: 57).

I likhet med Rawls mener Jürgen Habermas at det er mulig rasjonelt å argumentere for hvilke normer og verdier som bør ligge til grunn i vårt samfunn. Han benytter imidlertid ikke en kontraktetisk tilnærming, men en *diskursetisk*: Bestemte krav til argumentasjonen må være oppfylt for at verdier og normer skal være bindende i samfunnet (Fjørtoft 2007: 134-5).

Både Rawls og Habermas mener at det er mulig å bruke rasjonelle prosedyrer (deliberasjon) for å bestemme hvilke normer og verdier som bør gjelde i samfunnet. Andre typer normativ teori tar ikke utgangspunkt i individets rasjonelle eller kognitive evner, men vektlegger andre forhold. Bestemte dyder kan for eksempel være grunnlaget som verdier og normer blir vurdert opp mot (Lorentzen 2004: kapittel 5)

Normative ståsteder kan være mer eller mindre begrunnet i formelle teorier (Elster 1992: 185). Når vi mener noe om hvordan samfunnets goder og byrder bør fordeles, kan vi hente

argumenter fra ulike normative teorier. Fordelingshensynene behøver ikke å tilbakeføres til ”metaprinsipper”. I teoridelen av oppgaven presenterer jeg imidlertid fordelingsteorier basert på normative teorier. En presentasjon av noen aspekter ved disse teoriene kan kaste lys over normative spørsmål som utvalget tar opp.

Hoveddelen av analysene har et deskriptivt siktemål. Normativ teori blir brukt som et hjelpemiddel for å karakterisere teksten. Implisitt og eksplisitt uttalte verdier og normer blir beskrevet. Idealer i seg selv behøver ikke å si så mye om normativt ståsted. Bak ett og samme ideal kan man finne ulike hensyn. Økonomisk likhet kan begrunnes både med at dette styrker sosiale bånd (”samfunnslimet”) og fordi det er rettferdig. Å undersøke hvordan utvalget argumenterer for idealer og konkrete tiltak er derfor en viktig del av analysen.

I tillegg til å beskrive utvalgets normative ståsted har jeg også hatt en kritisk tilnærming til teksten. For å kritisere må man ha et utgangspunkt. Mer eller mindre uttalte personlige, politiske eller faglige posisjoner kan være utgangspunktet for kritikken. Man kan for eksempel stille seg kritisk til en fordeling av sosiale goder som vektlegger individets valgfrihet, fordi dette vil medføre normløshet og svekke sosiale bånd i samfunnet. Verdien av fellesskap oppfattes å være viktigere enn individets valgfrihet. For å kunne forsvare dette verdistandpunktet kan det være nødvendig å presisere hva som menes med fellesskap og hvordan en tilrettelegging for individets frihet kan komme i konflikt med denne verdien (Goodin 1988: kapittel 4). Dersom det normative grunnlaget for kritikken er tydelig uttalt, kan dette medføre en større bevissthet om bruken av verdistandpunkter i ulike sammenhenger. Dessuten kan både den som kommer med kritikken og andre lettere bedømme om kritikken er godt begrunnet.

Det normative utgangspunktet for min kritiske tilnærming til utredningen er det Cathrine Holst betegner som *immanent kritikk*: ”Den immanente kritikeren henter sine normative målestokker fra selve gjenstanden for kritikken” (Holst 2005: 329). Det er eksplisitt eller implisitt uttrykte normative posisjoner som finnes i utredningen som er utgangspunktet for min kritiske tilnærming. Jeg ser på hvilke verdier og normer som utvalget ser ut til å støtte seg på og vurderer kritisk i hvilken grad de kan sies å være tatt hensyn til. Når utvalget opplever konflikter mellom mål, må utvalget prioritere hvilke mål som skal ha forrang. Det kan også være konflikt mellom idealer som utvalget forfekter og realiseringen av disse. Utvalget kan

for eksempel i utgangspunktet knytte seg opp til venstreliberale idealer, men i realiseringen av idealene og i vektleggingen av andre mål kan utvalget likevel ende opp med andre tilknytninger.

Vurderingen av om det er samsvar mellom utvalgets idealer, argumentasjon og forslag til tiltak, er en form for normativ analyse: Idealene blir ikke bare beskrevet, men vurderes også kritisk.

2.2 Metodologi: Valg av empiri, data og kontekst

Politiske dokumenter er egnet til å belyse hvordan grensdragningen mellom rettigheter og plikter, goder og byrder foretas i den praktiske hverdagen. I den politiske debatten, med mange til dels motstridende interesser, må prioriteringer rettferdiggjøres.

Det er NOU 2009:10 Fordelingsutvalget som er studieobjektet i oppgaven. Det er en offentlig utredning som på prinsipielt grunnlag drøfter hva som bør være målene i velferdspolitikken, med påfølgende, begrunnede forslag til tiltak. Utredningen kan derfor være egnet for en normativ analyse. Utredningen tilfredsstillers dessuten ønsket om et tidsaktuelt dokument med henblikk på velferdspolitikken.

Utvalget drøfter de store linjene i fordelingspolitikken. Det prøver å svare på store spørsmål om hvordan ulike goder og byrder bør fordeles i samfunnet. Resultatene av utvalgets overveielser kan få stor betydning for framtidens velferdspolitik. Dette er også et viktig argument for valg av empiri.

Siden studieobjektet er et offentlig dokument, kan dette innebære at det som anses som ”politisk korrekt” i stor grad har lagt føringer på form og innhold. En av Erving Goffmans teatermetaforer belyser dette: Kunden kan alltid ha rett ”frontstage”. Det er først når kelneren, sosialarbeideren, eller ekspeditøren er blant sine kolleger ”backstage” at den egentlige meningen om kundens oppførsel kommer fram (Goffman 1992: kapittel 3). På samme måte kunne en tilgang til møterommet der utvalget drøftet fordelings spørsmål trolig ha gitt et verdifullt inntak til hva som er de viktigste normative spenningene i utredningen.

Men det er altså budskapet som formidles til offentligheten jeg skal undersøke. En fordel med dette er at det nettopp er en ”offentlig” versjon. Å få fatt på det erklærte normative grunnlaget som formidles offentlig kan være verdifullt, fordi det sannsynligvis også sier noe om samfunnets normative grunnlag. Det vil dessuten stilles strengere krav til dokumentasjon og begrunnelse for normative påstander i et slikt dokument enn i for eksempel en ”fri” politisk meningsutveksling. Budskapet kan derfor være mer gjennomtenkt og i større grad uttrykke hva som er viktigst når ulike hensyn avveises mot hverandre.

Innholdet i en tekst kan belyses gjennom bruk av en kvantitativ tilnærming (Silverman 2005: 111). Man kan for eksempel operasjonalisere sentrale likhetstema i normative teorier. Ved å telle bestemte ord og temaer som forekommer i teksten, kan man på ”objektivt” grunnlag si hva som er innholdet.

Min tilnærming til utredningen er imidlertid kvalitativ. Fordelen med en slik tilnærming er at teksten som helhet ”taler”. Sentrale normative uttalelser kan lettere fanges opp. Selv om en kvantifisering av temaer og begreper kunne gi verdifull informasjon, bør også sammenhengen disse står i i teksten tas med for å forstå meningsinnholdet. Normer og verdier er abstrakte størrelser. Meningsinnholdet gir seg ikke nødvendigvis selv, men bør også forstås og tolkes i en kontekst.

Dokumentet som skal analyseres er skrevet for et annet formål enn mitt (Thagaard 2003: 59). Et spørsmål jeg måtte ta stilling til, var hvor grundig jeg skulle sette meg inn i konteksten utredningen er produsert innenfor. Det ville vært mulig å trekke inn politiske diskusjoner og ”problemdefinering” i det offentlige rom, i regjering og i aktuelle fagmiljøer. Sammensetningen av utvalget er et annet forhold som kunne vært undersøkt. Å ta inn disse perspektivene kunne gi en større forståelse for hvilke hensyn som utvalget har måttet ivareta. En fare ved å trekke inn bestemte kontekstuelle perspektiver, er imidlertid at de kan bidra til forhåndsdommer.

Man kan også tenke seg at normer og verdier er mulig å gjenfinne uavhengig av den konteksten utvalget har jobbet innenfor. I hvilken grad dette er mulig, er imidlertid i seg selv et normativt spørsmål. Jeg har begrenset konteksten til utvalgets mandat og de øvrige hensyn som utvalget tar opp. En fordel med dette er at det gir et mer avgrenset analysemateriale og at

teksten i større grad ”taler for seg selv”. Analysen blir mer idésentrert enn aktørsentrert (Beckman 2005: 17). Det er tekstens ideer og argumenter det fokuseres på, ikke hvem som fremfører dem og i hvilken kontekst de fremføres. Samtidig er det nettopp et slikt grep som gir tilgang til den større samfunnsmessige konteksten som er denne oppgavens fokus: Ideene og argumentene forteller oss noe om hva vi oppfatter og ikke oppfatter som likhet i det norske samfunnet.

2.3 Metode: Tekstanalyse

En kvalitativ tekstanalyse kan utføres ved hjelp av ulike analyseteknikker. Ulike metoder kan benyttes for systematisk å strukturere teksten. Man kan for eksempel karakterisere ulike likhetsdiskurser ved bruk av diskursanalytisk verktøy. Dette kan tydeliggjøre hvilke ideer og forestillinger utvalget har benyttet seg av.

Jeg har imidlertid ikke brukt slike systematiske metoder for å karakterisere teksten. En fordel med å ikke anvende slike metoder er at et større tekstutvalg kan benyttes til å identifisere normative spørsmål. Problemstillingen og operasjonaliseringen av denne skal fokusere blikket ved gjennomlesning av teksten. Det skal da være mulig å fange inn de av tekstens mer eller mindre åpenbare agendaer som er relevante for å belyse problemstillingene.

Analyseapparat

Bruken av normativ teori skal belyse ulike prinsipper for fordeling av goder og byrder som behandles i utredningen. Ludvik Beckman (2005) bruker ”analyseapparat” om kategorier som gjør det mulig å studere spørsmålene man er interessert i å besvare. Analyseapparatet skal fange inn sentrale forhold knyttet til problemstillingen og være tilpasset det empiriske materialet som studeres. Når det gjelder målene for fordelingspolitikken, ivaretagelse av ulike fordelingshensyn og paternalisme i velferdspolitikken, må analyseapparatet fange inn mulige politiske avveininger omkring disse temaene.

En ”hermeneutisk prosess” kan være en dekkende betegnelse for hvordan jeg har prøvd å forstå og tolke hvilke fordelingshensyn utvalget har vært opptatt av (Thagaard 2003: 37-40). Enkeltelementer blir i en slik prosess sett i sammenheng de andre elementene i utredningen.

De teoretiske bidragene som er benyttet er til dels et resultat av en slik prosess. Dette gjelder de kommunitaristiske og til dels også de utilitaristiske posisjonene som inngår i analyseapparatet. Men jeg knytter også an til teoretikere som utvalget eksplisitt henviser til i sin normative redegjørelse. Dette gjelder først og fremst John Rawls og Amartya Sen. Jeg har prøvd å sette meg inn i utvalgte deler av deres teorier og andre teorier for å kunne fange inn aktuelle normative spørsmål.

En slik tilnærming til teorien innebærer også at de teoretiske bidragene ikke anvendes for å fange inn normative ståsteder som skiller seg vesentlig fra utvalgets ståsted. Målet med analyseapparatet har vært å fange inn de normative spenningene som finnes i utredningen.

2.4 Analysens kvalitet

Validitet

Validitet, eller gyldighet, er et uttrykk for om man faktisk måler det man skal. I hvilken grad svarer analysene på de spørsmålene jeg stiller til utredningen? I hvilken grad gir konklusjonene som trekkes relevante eller gyldige svar på undersøkelsesspørsmålene?

Et kritisk spørsmål er om de normative dimensjonene i analyseapparatet fanger inn hva som er utredningens sentrale svar på undersøkelsesspørsmålene. Kategoriene som er benyttet, gjenspeiler generelle teoretiske dimensjoner/idealtyper som i liten grad utdyper normative spørsmål. Dette kan tilsi at de gir lite presise treff på relevante normative standpunkter. Om utsagn skal plasseres i den ene eller andre kategorien må i stor grad baseres på tolkninger.

På den annen side har kategoriene vært gode ”støttespillere” i analysene. Det har vært vanskelig å finne en entydig indre normativ logikk i utredningen. Kategoriene har satt meg ”på sporet av” kritiske spørsmål. De er dessuten et resultat av en i stor grad i empiridreven analyse. Dette kan tilsi en høy validitet.

Mens indre validitet handler om resultatenes relevans i forhold til undersøkelsens empiriske materiale, handler ytre validitet om resultatene kan overføres til andre sammenhenger (Andenæs 2000: 304). Siden offentlige dokumenter ofte har et siktemål om å nå ut til en sammensatt gruppe av lesere, kan de appellere til allmenne verdier og normer i samfunnet.

Dessuten svarer utvalget på mange og store normative spørsmål. Dette tilsier at analysene kan si noe om hva som anses som viktige og gyldige normer i vårt samfunn. Resultatene av analysene kan derfor sies å ha relevans utover utredningen.

Selv om undersøkelsen gir valide svar, kan svarene være ugyldige dersom ikke etiske krav til undersøkelsen er overholdt. I kvalitative undersøkelser er det spesielt ivaretagelse av informantene som krever etiske overveielser (Thagaard 2003: 22-7). Slike hensyn er imidlertid lite aktuelle i denne undersøkelsen.

Reliabilitet

Reliabilitet eller pålitelighet er et uttrykk for at måling med samme metode gir de samme resultatene. Selv om dette kvalitetskriteriet har røtter i naturvitenskapene og ikke er direkte overførbart til det sosiale livet, kan det stilles krav til en viss grad av intersubjektivitet i kvalitative analyser. Spørsmål som kan stilles til undersøkelsen er om analyseteknikkene som benyttes gir pålitelige resultater.

Utvalget omtaler en rekke fagområder og presenterer en rekke data for å argumentere for tiltakene. Utvalget består dessuten av erfarne forskere og fagpersoner som også argumenterer innenfor sine fagfelt. Det har vært utfordrende å gå inn i utredningen og prøve å forstå og beskrive dens ”indre logikk”. Det kan hevdes at jeg burde ha avgrenset temaene jeg behandler enda mer (jfr. 4.2). Faren med dette ville imidlertid vært at jeg kunne mistet helhetsbildet og oversikten over hvilke fordelingshensyn utvalget vektlegger.

En mer systematisk analyse av utvalgets fordelingsmål og argumentasjon kunne gitt analysene et mer objektivt preg og styrket analysens reliabilitet. Samtidig viser utvalget til mange ulike hensyn når det argumenterer. Å ”lytte til” hva som opptar utvalget kan derfor gjøre det lettere å finne og følge røde tråder når det gjelder hensyn som utvalget vektlegger. Jeg redegjør dessuten for delene av tekstens innhold som jeg mener er sentrale i forhold til undersøkelsesspørsmålene (4.3) og som blir nærmere vurdert i den etterfølgende analysen (kapittel 5). I kapittel 5 argumenterer jeg også gjennomgående for mine påstander om utvalgets normative ståsted.

I motsetning til andre kvalitative metoder, der konteksten og fenomenet som undersøkes kan være i kontinuerlig endring, gir et skriftlig dokument et ”frosset bilde” av virkeligheten. Dette gjør det lettere for andre å vurdere undersøkelsens reliabilitet. Dokumentet som benyttes i undersøkelsen er dessuten offentlig og lett tilgjengelig, noe som ytterligere forenkler en ekstern vurdering av analysene.

3. Teori

Ulike politiske teorier kan ha en egalitær plattform i den betydning at det ligger til grunn et ønske om å behandle alle samfunnsmedlemmene som likeverdige (Kymlicka 1995: 13). Hva som skal til for å realisere dette idealet, er det imidlertid uenighet om. En måte å uttrykke det abstrakte likhetsidealet er at alle har krav på en viss andel av samfunnets ressurser og muligheter.

I dette kapitlet presenteres noen teorier om hvordan ressurser og muligheter bør fordeles. Utgangspunktet for valg av teoretiske bidrag er verdier og normer som kan anses å være en del av utvalgets normative horisont. Dette innbefatter, som tidligere omtalt, teoretiske posisjoner som utvalget eksplisitt støtter seg på. Dette gjelder spesielt fordelingsteorien til Amartya Sen. Sen utviklet delvis sin kapabilitetstilnærming sammen med Martha C. Nussbaum. I et vedlegg til utvalgets normative redegjørelse blir et bidrag fra Nussbaum også omtalt. Rawls' rettferdighetsteori inngår dessuten i utvalgets redegjørelse. Teoriene til Rawls, Sen og Nussbaum kan karakteriseres som venstreliberale.

Både Rawls, Sen og Nussbaum tok avstand fra utilitaristiske fordelingsprinsipper. Dette gjør til dels også utvalget. Det finnes likevel normative spenninger mellom utilitaristiske hensyn og liberale hensyn i utredningen. Selv om utvalget ikke eksplisitt omtaler kommunitaristisk teori, finnes det også sider ved denne teorien som implisitt kan sies å inngå i utvalgets fordelingsstrategi.

Venstreliberalisme, utilitarisme og kommunitarisme kan altså belyse ideer som utvalget eksplisitt eller implisitt tar i bruk for å svare på spørsmålet om hvordan man kan oppnå større økonomisk likhet. Teoriene skal derfor i denne oppgaven anvendes til det formål å kaste lys over normative fordelingsidealer som finnes i utredningen. En teoretisk klargjøring av idealene danner også grunnlaget for den immanente kritikken (jfr. 2.1). De teoretiske posisjonene skal beskrive den kritiske målestokken som jeg senere tar i bruk (kapittel 5) til å vurdere om utvalgets mål kommer i konflikt, eller om det er konflikt mellom idealer og realisering.

I det følgende skal jeg redegjøre for de teoretiske posisjonene. På grunn av den sentrale posisjonen Rawls' rettferdighetsteori har i nyere politisk filosofiske fordelingsdebatter (Kymlicka 1995: 17), starter jeg med å redegjøre for utvalgte deler av hans teori. Denne presentasjonen vil være et utgangspunkt for en påfølgende sammenligning av likhetsdimensjoner i de andre teoretiske bidragene.

3.1 John Rawls' rettferdighetsteori

Rawls' rettferdighetsteori beskriver og begrunner hvilke prinsipper samfunnets basisinstitusjoner bør fordele sosiale goder etter: "they (rettferdighetprinsippene, min anm.) provide a way of assigning rights and duties in the basic institutions of society and they define the appropriate distribution of the benefits and burdens of social cooperation" (Rawls 1999: 4).

Først presenteres hovedpunktene i Rawls' rettferdighetsteori. Deretter pekes det på noen normative poenger fra Rawls som er knyttet til temaer utvalget tar opp. Presentasjonen er i hovedsak basert på en revidert utgave av originalversjonen fra 1971: *A Theory of Justice. Revised edition* (1999)².

Betingelser for å inngå sosial kontrakt

Rawls' utgangspunkt er at individet har evner til selv å bestemme hva som er det gode i livet. Ved bruk av sine rasjonelle evner bestemmer individet livsmålene. Bruken av rasjonelle evner er ikke ensbetydende med realisering av kortsiktige egeninteresser (Rawls 1999: 358-60). Med det Rawls betegner som "deliberal rasjonalitet" skal individet med kjennskap til seg selv og sin situasjon avveie hvilke mål som er riktige å forfølge.

I tillegg til individets rasjonelle evner vektlegges rettferdighetssansen: Rawls' rettferdighetsteori gjelder moralske personer som karakteriseres slik:

² I *A Theory of Justice* benyttes en hypotetisk kontraktssituasjon for å bestemme hvilke generelle fordelingsprinsipper som bør gjelde i ulike typer samfunn. I *Political Liberalism* (1993) er rettferdighet i større grad et politisk begrep: hvilke rettferdighetsprinsipper som velges avhenger av det spesifikke samfunn (Mulham & Swift 2003: 462-4).

Moral persons are distinguished by two features: first they are capable of having (and are assumed to have) a conception of their good (as expressed by a rational plan of life); and second they are capable of having (and assumed to acquire) a sense of justice, a normally effective desire to apply upon the principles of justice, at least to a certain minimum of degree. (Rawls 1999: 442).

Når den enkelte tar i bruk sin rettferdighetssans ,vil også spørsmålet om hvilke livsmål som bør forfølges ses i sammenheng med hvilke forpliktelser man har ovenfor andre. Autonomi er ikke det samme som å være fullstendig fri til å forme egne moralske meninger og det samme som at samfunnet skal respektere alle disse meningene (Rawls 1999: 454). Rawls beskriver samfunnet som et samarbeidende fellesskap. En rimelig rettferdig fordeling av godene fra dette samarbeidet krever at alle gjør sin del: ”So if these arrangements are just, each person receives a fair share when all (himself included) do their part” (Rawls 1999: 96).

De aller fleste har tilstrekkelige moralske evner, eller kapasitet til å utvikle disse evnene, til å bli omfattet av rettferdighetsteorien. Det er disse evnene som gjør det mulig komme fram til objektive og rettferdige standpunkter (Rawls 1999: 453). Dette er også mulig fordi det finnes noen dypere verdier eller prinsipper som kan forene mangfold av livssyn.

Deontologisk etikk tar utgangspunkt i at noe intuitivt er det *rette* (Kukathas og Pettit 1990: 54). Rawls fordelingsteori har en deontologisk kjerne: Hans prinsipper for fordeling av samfunnets goder har en absolutt karakter - de er den rette måten å fordele godene på. Mennesket kan ved bruk av sine moralske evner komme fram til noen prinsipper som er riktige å forfølge. Visse prosedyrer skal følges når disse bestemmes.

Det er noen overordnede prinsipper som legger føringer eller premisser for våre handlinger. Vi kan begrunne disse prinsippene eller ”intuisjonene” med det Rawls kaller ”reflective equilibrium”(Rawls 1999: 18). Begrepet viser til oppfatninger som er testet ut ved å se om de kan forsvares i ulike situasjoner: ”(...) this state is one reached after a person has weighed various proposed conceptions and he has either revised his judgments to accord with one of them or held fast to his initial convictions (and the corresponding conception)” (Rawls 1999: 43).

Rawls benytter seg av en kontraktteoretisk tilnærming for å argumentere for bestemte rettferdighetsprinsipper. Det er imidlertid i en hypotetisk situasjon (den opprinnelige

posisjonen) at samfunnsmedlemmene skal gi sin tilslutning til hvilken kontrakt som bør inngås. Rawls konstruerer en kontraktssituasjon som et hjelpemiddel for at de som inngår kontrakt må ta hensyn til alles likeverd. At alle er moralsk like betyr for Rawls at ulike sosiale posisjoner og medfødte evner til de som inngår kontrakt ikke skal bestemme hvilke fordelingsprinsipp som velges (Kymlicka 1995: 70-1).

I den opprinnelige posisjonen er alle like og frie. I tillegg befinner man seg bak det Rawls betegner som "uvitenhetens slør": Ingen vet hvilken sosial posisjon de tilhører eller hvilke medfødte evner de har. I denne situasjonen ber Rawls oss om å vurdere hvilken sosial kontrakt vi ville ha inngått for fordeling av samfunnets goder. Dersom det for eksempel var en viss sjanse for at vi befant oss blant dem som har det verst i samfunnet; hvordan ville vi da at samfunnet skulle fordele sosiale goder?

Rettferdighetsprinsipp

Rawls hevder at vi i vårt demokratiske samfunn vil utpeke to rettferdighetsprinsipp i den opprinnelige posisjonen: 1) frihetsprinsippet og 2) prinsippet om sosial og økonomisk ulikhet.

Frihetsprinsippet

Frihetsprinsippet krever at alle skal ha lik rett på noen basisfriheter: "Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all" (Rawls 1999: 266). Frihetselementene Rawls vektlegger er formelle eller institusjonelle rettigheter (Rawls 1999: 177). Dette medfører at alle skal ha like politiske og sivile rettigheter, som talefrihet, trykkefrihet, stemmerett og forsamlingsfrihet (Rawls 1999: 53).

Frihet er blant annet nødvendig for å kunne utøve borgerrollen. Man skal ha frihet til å tenke, til å uttrykke sine meninger og til å få gjennomslag for meningene ved blant annet å kunne organisere seg. Rettighetene sikrer at alle relevante interesser kan bli hørt og vurdert i prosessen fram mot en rettferdig ordning.

Den frihet som basisrettighetene gir hvert menneske, mener Rawls er de viktigste sosiale godene i liberale, demokratiske samfunn. Frihetsprinsippet har derfor prioritet, eller er

leksikalt ordnet (Rawls 1999: 37), foran det andre rettferdighetsprinsippet, som omhandler sosiale og økonomiske ulikheter: ”This ordering means that infringements of the basic equal liberties protected by the first principle cannot be justified, or compensated for, by greater social and economic advantages” (Rawls 1999: 53-4).

Prinsippet om sosial og økonomisk ulikhet

Rawls mener at sosial og økonomisk ulikhet bare kan forsvares dersom sosiale goder fordeles etter to delprinsipper; prinsippet om sjanselikhets og forskjellsprinsippet.

Sjanselikhetsprinsippet krever at det formelt er lik tilgang til stillinger og posisjoner i samfunnet (Rawls 1999: 53). Men prinsippet innebærer også noe mer:

(...)fair equality of opportunity means certain sets of institutions that assures similar chances of education and culture for persons similarly motivated and keeps positions and offices open to all on the basis of qualities and efforts reasonably related to the relevant duties and tasks (Rawls 1999: 245-6).

Sjanselikhetsprinsippet er i overensstemmelse med meritokratiske idealer: Det er evner og prestasjoner som skal være grunnlaget for verdsettingskriteriene. Samfunnet skal ikke utligne medfødte evner og motivasjon. Sjanselikhetsprinsippet krever at personer som har samme nivå av talenter og motivasjon ikke skal bli diskriminert fordi de tilhører ulike samfunnsgrupper. De skal ha rimelig like sjanser til å lykkes. Sjanselighet innebærer ikke utligning av det Rawls betegner som ”naturlige goder”, slik som intelligens, fantasi, vilje og helse til dels er (Rawls 1999: 54-5, 89).

Skillet mellom hva som er naturlige goder og sosiale goder er ikke klart. Hvilke personlige kvaliteter som utvikles og hvilke forventninger man har til livet, kan for eksempel være knyttet til hvilken sosial klasse man tilhører. Rawls’ teori gir ingen tydelige svar på i hvilken grad basisinstitusjonene skal påvirke sosialiseringen for å innfri sjanselighet. Generelt synes det som at Rawls vil være skeptisk til at basisinstitusjonene skal utligne sosiale forskjeller gjennom å påvirke evner og motivasjon. Fordelingen skal først og fremst ivareta individuelt mangfold. Dette oppnås ved at utligning av fordelingen av sosiale goder ikke bare ivaretas med sjanselikhetsprinsippet, men også på en annen måte:

Et meritokratisk samfunn er umulig å oppnå, i følge Rawls (Rawls 1999: 64). Dessuten er det ikke rettferdig. For at de sosiale og økonomiske ulikhetene i samfunnet skal være legitime, må samfunnets basisinstitusjoner også sørge for at forskjellsprinsippet realiseres.

Forskjellsprinsippet krever at de sosiale institusjonene bare skal godta ulikheter i samfunnet dersom de er: "(...) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle (Rawls 1999: 266)".

Både medfødte evner og oppvekstmiljø er i knyttet til flaks og uflaks, eller med Rawls ord: hvilke lodd som trekkes i naturens lotteri. Dette kan i stor grad bestemme hvilke sosial klasse og status i samfunnet man ender opp med. Rawls vektlegger at ingen fortjener sin plass som følge av medfødte egenskaper eller den sosiale posisjonen vi fødes inn i. Basisinstitusjonene skal forhindre at de som har vært heldige i dette lotteriet, ikke får enda flere fordeler uten at de som har vært mindre heldige også får fordeler (Rawls 1999: 87).

Et samfunn basert på meritokratiske verdier kan skape store forskjeller. Rawls' prinsipp for å bøte på slike forskjeller er at godene som produseres også skal komme de dårligst stilte til nytte. Forskjellsprinsippet krever en konsekvensutredning ved fordeling av sosiale goder og plikter: Hvilken skatt de rike skal betale bestemmes av en avveining mellom produktivetsgevinster knyttet til ulike skattenivåer og om disse gevinstene totalt sett vil bidra til å øke livsutsiktene til de dårligst stilte.

I den opprinnelige posisjonen vil vi også komme fram til at myndighetene skal garantere for et sosialt minimum, for eksempel en viss minimumsinnekt. Også her er svaret på hva som er et passende nivå at det skal sikre langtidsforventningene til de dårligst stilte - over generasjoner (Rawls 1999: 252). Rawls mener at dersom vi i den opprinnelige posisjonen heller ikke vet hvilken generasjon vi tilhører eller hvordan samfunnsutviklingen blir, vil vi komme fram til at sparing og betingelser for å opprettholde rettferdige samfunnsinstitusjoner er nødvendige for å sikre de dårligst stilles interesser i framtiden. Realisering av fremtidig velferd skal imidlertid ikke medføre at de dårligst stilte får det verre i dag (Rawls 1999: 263).

Rawls viser til at forskjellsprinsippet vanligvis ikke innebærer en veldig høyt sosialt minimum (Rawls 1999: 252). Hvilke behov som det sosiale minimumet skal dekke blir vurdert i forhold

til andre relevante krav som må tilfredsstilles. Når et passende sosialt minimum er dekket, kan det i ikke-sosialistiske systemer være rimelig at fordelingen av de resterende inntektene bestemmes av markedsøkonomiske prinsipper (Rawls 1999: 244-5). Forskjellsprinsippet kan i seg selv tillate store forskjeller, men når basisinstitusjonene styres av rettferdighetprinsippene vil i praksis forskjellene bli relativt små: ”Although in theory the difference principle permits indefinitely large inequalities in return for small gains to the less favored, the spread of income and wealth should not be excessive in practice, given the requisite of the background institutions” (Rawls 1999: 470).

Det sosiale minimumet vil gjenspeile samfunnsutviklingen ved at forskjellsprinsippet ikke tillater at de dårligst stilte skal få det verre. Det sosiale minimumet er derfor et relativt begrep. Rawls mener imidlertid at det er utilfredsstillende å ha et sosialt minimum som ”automatisk” gjenspeiler variasjonene i det gjennomsnittlige velferdsnivået i landet (Rawls 1999: 251-2). En fattigdomsgrense på for eksempel 60 % av gjennomsnittsinntekten er derfor ikke å foretrekke. Dette er et for lite presist mål: Man klarer ikke å gi begrunnelser for hvorfor et bestemt minimum ble valgt. Det samme er tilfelle når minimumet bestemmes av generelle forventninger i samfunnet. Det gis ingen kriterier for hvilke forventninger som er legitime å innfri. Forskjellsprinsippet gir imidlertid tilfredsstillende svar på disse spørsmålene, i følge Rawls.

Rawls mener at sjanselikhetsprinsippet bør ha forrang over forskjellsprinsippet. Dette medfører blant annet et mindre press på å oppnå helt like muligheter (Rawls 1999: 265). I følge denne prioriteringen skal de dårligst stilte ikke få fordeler som favoriserer dem i en ”meritokratisk konkurranse” om stillinger og posisjoner. De dårligst stilles situasjon skal derfor forbedres etter at utdannings- og arbeidsmarked har selektert på etterspurte talenter og motivasjoner.

En begrunnelse for denne prioriteringen er at det vil bli flere alternativer tilgjengelig for de som har dårligst muligheter i det meritokratiske systemet (Rawls 1999: 264-5). Det kan oppstå et alternativ til den dominerende hierarkiske klassestrukturen. En annen gyldig begrunnelse er at en mer radikal utligning av mulighetene kan få negative konsekvenser for det sosiale og økonomiske systemet. Dette kan igjen medføre at mulighetene for de dårligst stilte vil bli begrenset.

Primærgoder

Rawls mener det ikke er mulig eller ønskelig å komme fram til enighet om hva som er det gode liv i et pluralistisk samfunn. For å realisere de generelle prinsippene må det imidlertid tas stilling til hvilke ressurser som bør prioriteres når samfunnets goder og byrder skal fordeles. Ressurser som det offentlige stiller til disposisjon, er basert på at visse verdier prioriteres (Rothstein 1994: 46-7).

Rawls' forslag til løsning er at samfunnet fordeler goder med utgangspunkt i det han kaller en tynn teori om det gode. Godene bestemmes ikke av personers detaljerte livsplaner, men hva som objektivt kan anses å være vesentlig i samfunnet for å realisere livsmål (Rawls 1999: 79). Han kaller godene "primærgoder". For Rawls er det vesentlig at det er det enkelte individ som bestemmer livsmålene/det gode i livet. Basisinstitusjonene skal fordele goder som normalt er antatt å være nødvendige for å realisere rasjonelle individers langtidspaner. Rettigheter, friheter, muligheter, inntekt, formue og det sosiale grunnlaget for selvrespekt er typer av primærgoder som Rawls foreslår (Rawls 1999: 79, 386).

Lykke er i følge Rawls forbundet med å realisere livsmålene (Rawls 1999: 359). Å bli enige om hvordan lykke skal måles, og hva som er ulike livsplaners verdi, er vanskelig.

Primærgodene bør være knyttet til mer objektive kriterier; kriterier som er lette å måle og lette å bli enige om (Rawls 1999: 81). Dette gjelder også primærgodet "selvrespekt". Rawls mener dette primærgodet kanskje er det viktigste. Han knytter begrepet til hvor verdifull personen anser seg selv og sine livsmål for å være, og til tillit eller tro på egne evner til å realisere egne mål (Rawls 1999: 386). Selvrespekt er derfor en forutsetning for å oppleve at det i det hele tatt er meningsfullt å leve et liv "innenfra".

Rawls viser til at selvrespekt er avhengig av hvordan andre vurderer oss. Det er imidlertid det liberale begrepet om citizenship³ som utgjør det vesentligste sosiale grunnlaget for

³ Citizenship, eller samfunnsborgerskapet, blir i Thomas. H. Marshall-inspirerte forståelser av begrepet knyttet til juridisk forpliktende bånd mellom staten og individet. Marshall beskrev en historisk ekspansjon av de rettighetsmessige sidene ved statsborgerskapet: en prosess som startet med de sivile rettighetene, fortsatte med de politiske og til slutt sosiale rettigheter (Brochmann 2002)

selvrespekt. Begrepet om citizenship innebærer like fundamentale rettigheter og friheter og at de materielle behovene blir dekket i tråd med rettferdighetsprinsippene (Rawls 1999: 478-9).

Men relativ inntekt og sosial posisjon har også betydning for opplevelse av selvrespekt (Rawls 1999: 478-9). Sosial sjalusi og misunnelse vil imidlertid være mindre utbredt dersom de sosiale institusjonene er basert på rettferdighetsprinsippene. Rawls er dessuten opptatt av at i et pluralistisk samfunn vil de fleste kunne få bekreftelse og anerkjennelse blant "sine egne" (Rawls 1999: 470).

Det skal i utgangspunktet være moralsk konsensus om primærgodene. Realiseringen av forskjellsprinsippet kan imidlertid avvike fra dette kravet. Rawls åpner opp for at representanter for den dårligst stilte gruppa kan peke ut hvilke primærgoder som anses å være de mest vesentlige: "(...) by taking up the standpoint of the representative individual from this group and asking which combination of primary social goods it would be rational for him to prefer. In doing this we admittedly rely upon intuitive estimates. But this cannot be avoided entirely" (Rawls 1999: 80).

Statens oppgaver

Det er samfunnets basisinstitusjoner som skal reguleres av rettferdighetsprinsippene. Dette er ulike typer institusjoner: "By major institutions I understand the political constitutions and the principal economic and social arrangements" (Rawls 1999: 6).

Rawls mener at det er mulig å realisere rettferdighetsprinsippene i både sosialistiske og kapitalistiske samfunnssystemer. (Rawls 1999: 248). Han mener imidlertid at systemer basert på markedsøkonomiske prinsipper kan medføre effektivitetsfordeler og gi større frihet knyttet til valg av yrker (Rawls 1999: 242). Et sosialistisk styresett vil gi statsapparatet mer makt, på bekostning av prissystemets makt. Rawls tror ikke dette vil medføre mer rettferdighet.

Når Rawls gir sin støtte til "prissystemet" er det imidlertid ikke "markedskreftenes frie spill" han gir sin tilslutning til. For å realisere rettferdighetsprinsippene kreves statlig inngripen på

ulike samfunnsområder. I *Rettferdighet som rimelighet* (2003)⁴ beskriver Rawls fem ulike samfunnssystemer. Tre av systemene er ikke beregnet på å tilfredsstille rettferdighetsprinsippene: laissez-faire-kapitalisme, velferdsstatskapitalisme og statssosialisme med kommandoøkonomi.

De to regimene som er forenlige med rettferdighetsprinsippene er eiendomsdemokrati og liberal (demokratisk) sosialisme (Rawls 2003: 220-2). I eierskapsdemokrati er det privat eiendomsrett til produksjonsmidlene. I motsetning til i regimer med velferdsstatskapitalisme, arbeider bakgrunnsinstitusjonene for å spre eierskap til formue og kapital. Alle borgerne skal helt fra starten av ha realkapital og menneskelig kapital (utdanning og praktiske ferdigheter) slik at de har reelle muligheter til å bestemme over eget liv og kan delta i samfunnet. I velferdsstatskapitalistiske systemer vil ressurser og muligheter tildeles etter at markedsmekanismer har sortert ut de som trenger en slik hjelp (Rawls 2003: 223-5).

I liberale sosialistiske regimer eies produksjonsmidlene av samfunnet. Dette kan for eksempel være bedrifter der de ansatte bestemmer hvem som skal innta lederposisjonene. I motsetning til statssosialistisk kommandoøkonomi er den økonomiske makten fordelt utover ulike selskaper som driver sin egen virksomhet innenfor et system av frie markeder med fungerende konkurranse.

Når Rawls går inn for markedsøkonomiske prinsipper, innebærer dette altså en relativt stor grad av regulering av markedene og samfunnet forøvrig. De funksjoner Rawls mener basisinstitusjonene i en kapitalistisk stat skal ivareta, organiseres etter hans forslag i fire avdelinger (Rawls 1999: 242-8): To avdelinger skal ta seg av effektiviteten i markedsøkonomien. Dette innebærer blant annet å sørge for en fornuftig markedsmakt og sysselsettingsgrad. To andre avdelinger (overføringsavdelingen og fordelingsavdelingen) skal sørge for realiseringen av sjanselikheter og et passende sosialt minimum. Balanseringen av de ulike hensynene som avdelingene skal ivareta skjer ut fra en generell kunnskap: Hva ville man ha besluttet i den opprinnelige posisjonen?

⁴ Originaltittel: *Justice as Fairness* (2001). Rawls gir i denne boka en oppdatert og kortere fremstilling av rettferdighetsteorien i *A Theory of Justice* fra 1971 (Føllestad 2003)

Rawls argumenterer til dels med utgangspunkt i effektivitetshensyn når rettferdighetsprinsippene skal realiseres. Han diskuterer ulike insentiver i forbindelse med skattesystemet. (Rawls 1999: 245-7). Det behøver ikke være noen motsetning mellom effektivitetshensyn og rettferdighet. Insentiver kan være nødvendige for å realisere forskjellsprinsippet. Disse midlene kan fremme produksjon av goder som direkte eller indirekte også vil øke de dårligst stilteltes livsforventninger. Basisinstitusjonenes mål er imidlertid rettferdig fordeling, og ikke primært effektivitet.

Rettferdighetsprinsippene er heller ikke basert primært på nytteprinsippet. Rawls illustrerer dette poenget med å foreslå en femte avdeling: utbytte- (exchange) avdelingen (Rawls 1999: 249-51). I motsetning til de andre avdelingene er ikke denne avdelingen basert på den generelle rettferdighetstenkningen. Avdelingen tar hensyn til ulike sosiale interesser og deres preferanser for offentlige goder. Rawls mener at det kan være legitimt å bruke statsapparatet til å realisere disse interessene, men bare dersom det er enighet om det i befolkningen - ellers blir særinteresser favorisert på bekostning av andres interesser. Det er imidlertid ikke alltid lett å skille mellom ivaretagelse av rettferdighets- og nyttehensyn: "To be sure, it is often hard to distinguish between the two kinds of government activities, and some public goods may appear to fall into both categories" (Rawls 1999: 251).

3.2 Venstreliberale modifikasjoner

I sin rettferdighetsteori vektlegger Rawls at kroppslige, og til dels "sjelelige" egenskaper, er en del av naturens lotteri - noe vi ikke gjør oss fortjent til. Han argumenterer for en stor grad av omfordeling. I likhet med andre liberalister er Rawls opptatt av individets frihet. Rawls fordelingsteori kan karakteriseres som venstreliberal, eller en teori om "liberal likhet" (Kymlicka 1995).

Amartya Sen deler Rawls grunnleggende menneske- og rettferdighetssyn (Sen 2009: 52- 75). Han kritiserer imidlertid noen sider av Rawls teori.

Amartya Sen og kapabilitetstilnærmingen

Kapabiliteter foran primærgoder

Sen mener at fokuset på fordeling av primærgoder bør vike plassen for fordeling av kapabiliteter (capabilities) (Sen 1993). Kapabiliteter er et uttrykk for hvilke *reelle muligheter* eller *frihet* individet har til å *oppnå verdifulle funksjoner* (valuable functions) i samfunnet.

Rawls primærgoder er generelle midler som kan brukes til å realisere ulike livsmål. Med for eksempel penger kan man realisere ulike mål. Amartya Sen presiserer at primærgodene har en instrumentell verdi ved at de implisitt får verdi gjennom realisering av visse allmenne preferanser. Han mener også at det blir en slags ”dyrking” av selve midlene dersom disse blir et mål på en rettferdig fordeling.

Sen mener at det som betyr noe for likhet, er hva man kan oppnå med midlene. Fordelingen av kapabiliteter skjer nettopp ved å ta utgangspunkt i konkrete funksjoner. Kapabilitetene får derfor en mer umiddelbar egenverdi enn primærgodene. De blir dermed også enklere å operasjonalisere.

Å identifisere hva som er verdifulle funksjoner og vurdere muligheter til å oppnå disse funksjonene, er det viktigste i kapabilitetstilnærmingen. Handlinger og tilstander som inngår i kapabilitetsvurderingene får sin verdi ved at de anses som å være viktige i seg selv og ikke kun fordi de antas å øke velferden eller nytten (Sen 1993: 32-3).

Hvilke funksjoner som legges til grunn, avhenger av hva som anses som vesentlig i livet:

The relevant functionings can vary from such elementary things as being adequately nourished, being in good health, avoiding escapable morbidity and premature mortality, etc., to more complex achievements such as being happy, having self-respect, taking part of the community, and so on. The claim is that functionings are *constitutive* of a person's being, and an evaluation of well-being has to take the form of an assessment of these constituent elements (Sen 1992: 39).

Om man opplever lykke og velvære kan være avhengig av forventningene til livet. Disse kan ha liten sammenheng med for eksempel levestandard. For å kartlegge verdifulle funksjoner mener Sen at objektive kriterier framfor subjektive selvvurderinger bør tas i bruk. Han mener at dersom selvvurderinger legges til grunn for fordeling, kan dette medføre stor urettferdighet: De som er dårligst stilt kan ha lært seg å bære byrdene, og kapabilitetsmålene vil derfor ikke gjenspeile deres livssituasjon (Sen 1992: 55).

Sen utarbeidet deler av kapabilitetstilnærmingen sammen med Martha C. Nussbaum. Selv om Sen viser til eksempler på sentrale kapabiliteter, ønsker han ikke å utpeke hvilke som skal gjelde i ulike typer samfunn (Nussbaum 2000: 11). Nussbaum har imidlertid utarbeidet en liste med utgangspunkt i det hun mener er universelle menneskelige egenskaper eller potensialer (Nussbaum 2000: 78-80). I listen inngår hensyn som også er sentrale i Rawls rettferdighetsteori, som friheten basisrettigheter gir, retten til utdanning, retten til å søke arbeid på likt grunnlag som andre, den sosiale basisen for selvrespekt og bruken av rasjonelle evner. Hun utvider kapabilitetene som rettferdige samfunn skal ivareta med blant annet helse, følelser og lek. Det sentrale for Nussbaum er at samfunnet skal sørge for at mennesket har mulighet til å kunne leve på en "sann menneskelig måte" og ivareta sin verdighet. Følgelig må hele spekteret av menneskets sentrale kapabiliteter ivaretas. I første omgang må samfunnet sikre at alle i det minste kan ha et minimum av dem (Nussbaum 2000: 86).

Sen bruker betegnelsen "basiskapabiliteter" om mulighetene til å få dekket "basisbehov" og å oppnå et minimum av vesentlige funksjoner. Han mener at kapabilitetstilnærmingen mer enn inntektstilnærmingen kan identifisere fattigdomsproblemer fordi den fokuserer på ulike basisbehov. I likhet med Rawls mener Sen at det ikke er tilfredsstillende med et relativt fattigdomsbegrep (Sen 1985). Et fattigdomsmål på for eksempel 60 % av medianinntekten, kan si lite om situasjonen til såvel personer som befinner seg under fattigdomsgrensa som de som befinner seg over. Kapabilitetstilnærmingen er nødvendig for å beskrive ulike fattigdomsproblemer og for å kunne si hva som bør gjøres for å løse dem (Sen 1992: 107-12).

Kapabilitetstilnærmingen dekker imidlertid mer enn "basiskapabilitetene" (Sen 1993: 41). I likhet med Rawls mener også Sen at relative forskjeller har betydning for å oppnå vesentlige mål. De relative forskjellene kan få en "absolutt kjerne". For eksempel kan mulighetene til å fungere sosialt bli begrenset at skammen som er knyttet til å ha lite penger i et land der de aller fleste har mye av dem (Sen 1992: 115).

Individuell behovsvurdering foran sosiale rettigheter?

Sen mener at det med Rawls kontraktteoretiske tilnærming er mulig å komme fram til hvordan et fullstendig rettferdig samfunn bør utformes (Sen 2009: 79-80). Han mener imidlertid at forutsetningene som skal til for å realisere idealene er urealistiske. Rawls

forutsetter for eksempel at individene er fornuftige (reasonable) og spontant støtter opp om rettferdighetsprinsippene. Sen mener det finnes alternativer til kontrakttenkningen for å komme fram til upartiske, nøytrale rettferdighetsvurderinger (Sen 2009: 70).

Å gå bort fra Rawls kontraktteoretiske tilnærming kan innebære en mindre grad av generell tenkning og bruk av ”metaprinsipper” for å realisere rettferdighet. I stedet kan ulike personer i konkrete situasjoner vurdere hva som bør vektlegges i et samfunn med ulike interesser og hensyn.

Bruken av kapabiliteter fremfor primærgoder kan også medføre mindre generell utmåling av goder for realisere rettferdighetsprinsipper (Rothstein 1994: 64-5). Fordi individer har ulike behov og preferanser kan en lik fordeling av ressurser og primærgoder medføre ulike kapabiliteter (Sen 1992: 121). For å oppnå at hvert individ skal ha den frihet som rettferdighetshensyn tilsier, kan individuell behovsvurdering være nødvendig.

Dette kan innebære at for eksempel sosialklientens behov for hjelp kan medføre en større grad av skjønnsvurdering. Sen mener imidlertid at det må utformes rettferdige prosedyrer for å utmåle basiskapabiliteter og tilgodese andre rettferdighetshensyn (Sen 2009: 296-9). Men at alle skal ha krav på en viss minimumsinntekt, er ikke i strid med Sens tankegang. Alle trenger en viss inntekt for å dekke essensielle behov.

Reelle muligheter

Sen oppnår gjennom kapabilitetstilnærmingen å fokusere på individets ulike evner til å oppnå livsmål eller vesentlige funksjoner. Han mener reelle muligheter til en viss grad også bør ta hensyn til medfødte ulikheter eller handikap. Selv om det kan være umulig å få den blinde til å se, bør samfunnet kompensere for funksjonsnedsettelse på andre måter.

Hva som inngår i ”reelle muligheter” vektet noe ulikt i Rawls’ og Sens rettferdighetsteorier. Sens reelle muligheter innebærer at det er legitimt å utligne naturlige forskjeller, i tillegg til de som kan tilbakeføres til ulike kulturelle og sosiale forhold. Rawls, derimot, er i større grad tilbøyelig til å godta forskjeller i evner til å nå ulike samfunns mål. Forskjellsprinsippet kompenserer i større grad for disse forskjellene - etter at markeds mekanismer har selektert på talenter og motivasjon.

En utpeking av det som anses som verdifulle funksjoner i samfunnet kan bidra til en ”tykkere” teori om det gode enn Rawls’ primærgodetilnærming. I kapabilitetstilnærmingen vil midlene og graden av frihet bli vurdert i forhold til bestemte mål - de verdifulle funksjonene. Sen presiserer imidlertid at friheten ikke bestemmes av om personen har *oppnådd* verdifulle funksjoner (Sen 1992: 39 - 42).

For å få tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere hvilken frihet eller hvilke muligheter individet har, mener Sen at det er nødvendig å se på hva individet har oppnådd (Sen 1992: 49-53). I lys av dette kan man vurdere hvilke betingelser som må være tilfredsstilt for å realisere like muligheter. Ofte har man et mangelfullt datagrunnlag. Denne informasjonen kan likevel være verdifull. Det er imidlertid viktig å ikke *glemme* at informasjonen er mangelfull og vite hvilke prosedyrer som burde vært fulgt (Sen 1992: 52-3). Forenklinger, som gruppekarakteristikk, kan være nødvendig i noen sammenhenger. Sen viser til at klasseperspektivet kan gi viktig informasjon om individets situasjon, samtidig som det vil være store individuelle forskjeller innenfor en og samme klasse (Sen 1992: 117-21).

Den svenske levekårsforskeren Robert Erikson (1993) mener at når det er snakk om systematiske forskjeller i levekår på gruppenivå, er det rimelig å trekke slutning at dette skyldes sosial diskriminering. Når for eksempel arbeiderklasseungdom med samme skoleevner som middelklasseungdom velger systematisk ulike utdanningsveier, kan dette i følge Erikson vanskelig knyttes til ulike preferanser. Det samme er tilfelle dersom det er systematiske forskjeller i arbeidsledighet mellom grupper som har samme nivå av humankapital (som utdanning), men som bor i ulike deler av landet. Det er ikke primært ulike preferanser, men ulike barrierer eller betingelser knyttet til gruppekarakteristikk som forklarer forskjellsmønstrene. Man må eventuelt argumentere eksplisitt for at dette ikke er tilfelle og for hvilke gruppepreferanser som er utslagsgivende.

Denne bruken av gruppekarakteristikk kan være i strid med teoriene til Rawls og Sen. Dette fordi det ikke primært er individets muligheter til å oppnå ulike verdifulle funksjoner/livsmål, men relative gruppeforskjeller og hva flertallet i gruppa gjør som legges til grunn. Fra et liberalt ståsted vil også hvilke barrierer som er legitime å fjerne være et sentralt spørsmål. Hva som tilhører individets ansvarsområde og hva som tilhører statens, må vurderes på et prinsipielt grunnlag (Ringgen 1995). Spørsmål om ulikhet handler derfor ikke bare om sosial

diskriminering eller om individets preferanser. Dersom man kan si at det foreligger rimelig like muligheter til å forfølge mål det er grunn til å anta at individet verdsetter, kan det overlates til individet å velge hvordan mulighetene tas i bruk.

3.3 Rawls' teori versus utilitarisme og kommunitarisme

Rawls' teori var et angrep på noen av prinsippene i datidens dominerende moralfilosofi i USA, utilitarismen. Da teorien ble publisert, møtte den også motstand fra annet hold, her representert ved kommunitarismen.

Rawl og Sens fordelingsteorier er deontologiske fordi fordelingen av primærgoder eller kapabiliterer skal skje etter noen moralske grunnprinsipper som er basert på pliktetikkk - det er noen prinsipper som er de rette. Teoriene kan sies å ha et individuelt siktemål - de skal sikre at alle skal kunne leve i tråd med det som anses som viktig for dem.

I stedet for å legge til grunn fordeling basert på prinsipper om hva som anses å være "det rette", kan hva som anses å være "det gode" vektlegges, eller: hva som er det rette avhenger av hva som fremmer det gode (Kukathas og Pettit 1990: 54). Dette er et teleologisk normativt standpunkt. Hva som anses å fremme "det gode" bestemmer fordelingen av sosiale goder. Hva som er moralens mål kan avdekkes empirisk. Dette kan eksempelvis være helse, materiell velstand, visse dyder og normer i samfunnet.

Utilitarisme

Utilitarismen har til dels en egalitær plattform - alles stemmer har like stor verdi.

Utilitaristene mener at den beste måten å ivareta dette likhetsprinsippet er å forfølge det som fremmer mest mulig nytte eller preferansetilfredsstillelse i samfunnet. Det som medfører mest mulig av det gode er etikkens ledetråd. Teorien kan derfor karakteriseres som teleologisk, selv om den også kan sies å ha "deontologiske" begrensninger (Kymlicka 1995: 39-44).

Hva skal fordeles?

For Rawls er det sentrale målet med fordelingen av sosiale goder at alle skal kunne leve sitt liv i tråd med hva som oppfattes som sant og viktig. Primærgodene skal muliggjøre realisering av ulike typer av liv.

Fra et utilitaristisk ståsted blir verdien av menneskets streven etter å leve sitt liv ”innenfra” nedprioritert på bekostning av selve måloppnåelsen - preferansetilfredsstillelsen. Hva som skal fordeles bestemmes av hva som gir mest preferansetilfredsstillelse. Utilitarister er imidlertid ikke enige om hvilke goder som skal vektlegges (Kymlicka 1995: 20-7). Noen vil si at alles preferanser har like stor verdi: ”Kunden” har alltid rett. Andre mener at det kun er det som anses som verdifulle preferanser som skal ha betydning i nyttevurderingen. For eksempel beskriver Peter Singer hvordan en kortsiktig jakt på økte inntekter og lykke kan medføre en stadig søken etter mer. For å oppleve at livet er meningsfullt kan det være nødvendig å forfølge mål som går utover egeninteresser og identifisere seg med større mål - man kan for eksempel innta ”universets perspektiv” (Singer 1993: 289-93).

Det som regnes som det gode hos utilitaristene er ikke nødvendigvis i strid med Rawls’ primærgoder og Sens kapabiliteter. Inntekt og ulike mål på livskvalitet kan anses som relevante mål på en rettferdig fordeling fra ulike teoretiske ståsteder. Hos Rawls og Sen bestemmes imidlertid hva som skal fordeles etter noen objektive kriterier for hva som anses som nødvendige betingelser for å nå ulike livsmål eller sentrale menneskelige behov. Hos utilitarister bestemmes det som skal fordeles etter mer subjektive mål for hva som gir nytte, velvære eller lykke (Rawls 1999: 287). Begrunnelsen for hvilke offentlige goder som skal fordeles vil til dels være forskjellig.

Fordelingsprinsipper

Et utilitaristisk prinsipp for fordeling er hva som fremmer mest mulig av det gode (nytte, lykke, m.m.). Man kan for eksempel nekte noen å få dekket viktige behov dersom dette vil tjene den totale velferden. Utilitarister kan imidlertid forsvare å innføre rettigheter eller regler for å sikre alle et sosialt minimum. Begrunnelsen for innføringen er at ivaretagelse av menneskets vesentlige interesser vil fremme den allmenne nytten. På samme måte kan det

innføres regler for å beskytte minoritetsgrupper fordi dette gi mer nytte totalt sett for samfunnet (Plant 1993: 169-74). Når Rawls mener at utilitaristene bygger sin rettferdighetsteori på effektivitet, viser han til denne maksimeringskalkylen (Kymlicka 1995: 76-7).

Det samme er tilfelle når myndighetene kommer fram til at det er nyttig for samfunnet totalt sett å tildele ressurser til de som har størst behov, og dermed forvare en lik fordeling. Ved hjelp av en utilitaristisk nyttekalkyle kan man også komme fram til et motsatt fordelingsprinsipp: Økonomisk ulikhet bidrar til den totale velferden ved å stimulere til økonomisk vekst, og dermed høyere inntekter.

Men man kan altså gjennom utilitaristiske resonnementer komme fram til noe av den samme fordelingen som med Rawls' kontraktetiske tilnærming. Begrunnelsene er imidlertid ulike. Rawls' begrunnelse for fordelingen er knyttet til absolutte krav; noe man har rett på fordi alle skal behandles med lik respekt og omtanke. Utilitaristers begrunnelser er konsekvensetiske; fordelingen fremmer den allmenne nytten.

Kymlicka viser til at mange utilitarister, blant annet Peter Singer, vektlegger moralske fordelingshensyn (Kymlicka 1995: 40). Det primære ønsket til utilitaristene er ikke nødvendigvis å maksimere nytte, men i likhet med venstreliberalister å ivareta alles likeverd. Mens Rawls mener at dette innebærer at alles moralske egenskaper skal ivaretas og respekteres, knytter utilitarister dette til at alles interesser eller oppfatninger om "det gode" skal tas likt hensyn til. Ved å ta i bruk konsekvensetikk kan man komme fram til at den norske rikdommen bør fordeles annerledes fordi flere interesser/preferanser da bli ivaretatt. Når hver stemme har like stor vekt, vil løsninger som medfører at flest mulige stemmer eller interesser blir tilfredsstilt være det moralsk riktige svaret på fordelings spørsmål.

Kommunitarisme

Kommunitarisme vektlegger samfunnets betydning for de normer og verdier som ligger til grunn for individets livsmål og livsformer. Det liberale, autonome individet blir problematisert. De idealene vi etterstreber kan i stor grad gjenspeile hvilket samfunn vi lever i og hvilken sosial klasse vi tilhører. De er derfor kontekstuelle og ikke universelle.

Eksempelvis kan meritokratiske idealer som vektlegger individets talenter og prestasjoner være forbundet med middelklassen og dominerende samfunnsinteresser. I arbeiderklassen kan derimot det å ikke skille seg ut og få anerkjennelse fra fellesskapet i større grad vektlegges (Val Gillies 2005).

Teoriene til Rawls, Sen og utilitaristene er fundamentert på individets preferanser eller livsmål. Formålet er ikke at individet skal realisere bestemte idealer og verdier: Teoriene har et ikke-perfeksjonistisk siktemål. De bygger allikevel på noen verdier. Rawls viser til at vektleggingen av de moralske egenskapene er perfeksjonistiske (Rawls 1999: 287-9). Utover dette prøver teorien hans å legge til rette for at individet får reelle muligheter til å leve etter verdier det selv vurderer som vesentlige.

I likhet med utilitarismen er kommunitarismen en teleologisk teori. ”Det gode” i kommunitarismen er bestemte verdier og normer i samfunnet. Teorien åpner derfor opp for større perfeksjonistiske innslag. I det følgende gis det noen eksempler på hvordan menneskesyn og fordelingsprinsipp kan komme til uttrykk fra kommunitaristisk ståsted.

Det sosialt konstruerte selvet

Kommunitarismens vektlegging av individets avhengighet av samfunnet har til dels sammenheng med menneskesyn (Kymlicka 1995: 209-19). Michael Sandels (1982) kritikk av Rawls’ rettferdighetsteori er rettet mot de deontologiske forutsetningene som teorien bygger på, som: “(...) the deontological account of the unity of the self is the notion of the human subject as sovereign agent of choice, a creature whose ends are chosen rather than given, who comes by his aims and purposes by acts of will, as opposed, say, to acts of cognition” (Sandel 1982: 22). Når individets kjerne, ”selvet”, i følge kommunitaristene i stor grad er sosialt konstruert, fjernes mye av grunnlaget for deontologisk rettferdighetsteori.

I følge kommunitaristene kan vi istedenfor å lete etter vår genuine indre stemme heller bedrive ”sosial psykoanalyse” og skaffe oss innsikt i hvordan vi er blitt den vi er blitt. Sandel mener at det er vesentlig at individet får leve i tråd med sine mål, men målene er i hovedsak en gjenspeiling av samfunnets mål. For at individet skal kunne leve i tråd med sin identitet og sitt selvbylde, må det være et visst samsvar mellom individets og omgivelsenes oppfatninger.

Kommunitaristene vektlegger i større grad enn liberalistene forutsetningene for å opprettholde verdier og normer i samfunnet. De har i mindre grad tillit til at individers streben etter å leve sitt liv innenfra vil medføre et godt samfunn. Statlig styring kan oppveie individets manglende kraft og selvstendighet. Det kan være nødvendig at staten peker ut samfunns mål for at individet skal oppleve mening og fellesskap. Dette er til det felles beste for individ og samfunn. En mindre perfektjonistisk form for kommunitarisme er at staten tilrettelegger for kommunikasjon blant samfunnsmedlemmene slik at et felles verdigrunnlag kan utvikles (Kymlicka 223-7).

Rawls imøtekommer kommunitaristiske verdier ved blant annet å framheve primærgodet ”selvrespekt” og ved å vise til den sosiale posisjonens betydning for individets personlighet. Men ulik tro på det unike eller deontologiske selvet, kan medføre ulik tilbøyelighet til å påvirke individets preferanser, normer og verdier.

Fordelingsprinsipper

Kommunitarister vil vektlegge normer og sedvaner i samfunnet når sosiale goder skal fordeles, framfor å søke etter mer generelle og objektive fordelingskriterier. Dette er til dels også tilfelle i Michael Waltzers *Spheres of Justice* (1983).

Waltzer avviser den opprinnelige posisjonen til Rawls som grunnlag for å inngå samfunnskontrakt (Waltzer 1983: 79). De politiske diskusjonene må ta utgangspunkt i folks faktiske situasjon: deres preferanser, livsmål og livsstiler (det gode) og ikke en hypotetisk utgangsposisjon for komme fram til noen dypere prinsipper bak uenigheten. I et samfunn med mange kryssende interesser vil dessuten generelle rettferdighetskrav om likhet ha liten verdi. Det er om ”detaljene” kampene i hverdagslivet står (Waltzer 1983: 91). Hvordan vokter man de ulike interessene? Dessuten vil det være uenighet om hva som er viktig å fordele likt. Rawls primærgoder er derfor også problematiske.

Waltzer mener det er hvilken mening det sosiale godet tillegges i samfunnet som bestemmer hvordan godet skal fordeles. Hvert gode har sin indre fordelingslogikk. Det vil derfor være mange ulike typer fordelingskriterier. Fordelingslogikken til eksempelvis medisinsk hjelp, er

sykdom eller helse - og ikke makt eller penger. Fordelingen av velferd mener han skal skje etter behov som samfunnet har erkjent som viktige (Waltzer 1983: 75-8).

I følge Waltzer fanger Marx inn den dypeste meningen med den sosiale kontrakten med ordene: "From each according to his ability (or his resources); to each according to his socially recognized needs" (Waltzer 1983: 91). Utover en minimumsstandard mener Waltzer at man ikke uten videre kan si hva vi rimelig kan kreve av hverandre - det vil avhenge av en rekke verdier og hensyn i det enkelte samfunnet.

Waltzers kritikk av teorien om primærgodene og den opprinnelige posisjonen har likheter med Sens kritikk. I motsetning til Waltzer har Sens rettferdighetskrav en deontologisk kjerne - alle har krav på et visst frihetsrom. Det er en absolutt kjerne både når det gjelder selve frihetsprinsippene og realiseringen av dem. Dessuten har han et individuelt fokus som kan avvike noe fra Waltzers ståsted, som i større grad har et fokus på samfunnet.

3.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg belyst teoretiske posisjoner som utvalget enten eksplisitt tar i bruk eller som mer implisitt er en del av utvalgets meningshorisont.

I følge Rawls er det mulig for borgerne å bli enige om generelle prinsipper som samfunnets basisinstitusjoner skal fordele sosiale goder etter. Frihetsprinsippet sørger for at alle har de samme grunnleggende rettighetene. Sjanselikhetsprinsippet sørger for at alle med samme evner og motivasjoner skal konkurrere på like betingelser om stillinger og posisjoner i samfunnet. Forskjellsprinsippet krever at ulik fordeling av sosiale goder bare er tillatt dersom dette også er til fordel for de dårligst stilte i samfunnet.

Samfunnets basisinstitusjoner skal fordele primærgoder, dvs. midler som anses som viktige i samfunnet for å realisere ulike typer livsmål. Rawls kaller dette "en tynn teori om det gode". Eksempler på primærgoder er inntekt, formue og det sosiale grunnlaget for selvrespekt. Basisinstitusjonenes oppgave er å sørge for realisering av rettferdighetsprinsippene. Rawls er opptatt av at staten skal være nøytral i verdispørsmål eller i spørsmål om hva som er det gode

liv. Det primære målet med fordelingen er å sikre individets autonomi slik at alle kan realisere sine livsmål.

Sens kapabilitetstilnærming tar utgangspunkt i livsmålene (verdifulle funksjoner) i fordelingen av ressurser. For å realisere en rettferdig fordeling av positiv frihet eller muligheter må det tas hensyn til at individet trenger ulik mengde av ressurser for å realisere det samme målet. I motsetning til Rawls mener Sen at det også skal tas hensyn til medfødte ulikheter eller handikap (naturlige goder) når mulighetsrom skal utmåles.

Sens prinsipper fordeler frihet. Individets frihet måles mot det som blir ansett for å være verdifulle funksjoner i samfunnet. Alle disse funksjonene inngår ikke nødvendigvis i individets livsmål. Funksjonene skal kun danne utgangspunktet for en refleksjon over individets frihet i samfunnet. Politikken skal ikke ha som mål at individet skal oppnå disse funksjonene. Hvordan myndighetene skal skaffe seg tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere individets frihet, kan være en problematisk side med kapabilitetstilnærmingen.

Sens fordelingsprinsipper innebærer at mer ressurser går til å omfordele muligheter framfor å omfordele generelle midler (som penger og formue), sammenlignet med Rawls løsning. Begge fordeler med utgangspunkt i noen felles standarder. Fordelingsprinsippene har et deontologisk fundament, og det tas i bruk pliktetikk eller verdirasjonalitet.

I følge Rawls rettferdighetsteori skal basisinstitusjonene sørge for at alle får tildelt en rettmessig andel av samfunnets goder. En samfunnsutvikling som går på bekostning av de dårligst stiltes mulighet til å realisere sine livsmål er ikke rettferdig. Utilitaristiske fordelingsprinsipper kan tillate en slik utvikling dersom dette totalt sett fremmer mest mulig nytte for samfunnet.

Utilitarismen baserer seg på konsekvensetikk eller formålsrasjonalitet. Målet er ikke bestemt av om konsekvenser av handlinger eller om reglene fremmer bestemte verdier, men av om de fremmer mest mulig nytte eller at flest mulig individer får tilfredsstilt sine interesser. Selv om det også er knyttet verdier til dette målet, gir de opphav til andre typer vurderinger enn om nytten er knyttet til mer presserende verdier som bør realiseres. Utilitarismen er en teleologisk teori fordi den baserer seg på at den allmenne nytten (det gode) bestemmer hva individet har

krav på. Hva som er nyttig kan bestemmes empirisk ved å avdekke hva som bidrar til velvære i samfunnet.

Kommunitarister vektlegger individets avhengighet av samfunnet, blant annet for å oppleve at livet er meningsfullt. En fordelingspolitikk som er til det beste for både individ og samfunn støtter opp om felles verdier og normer. For å få til dette, kan det være nødvendig med statlig hjelp. Kommunitarister deler derfor ikke Rawls' ideal om en nøytral stat og idealet om en tynn teori om det gode.

Verdiene er knyttet til det spesifikke samfunnet - de er lokale og kontekstuelle og tilbakeføres ikke til mer generelle prinsipper slik som Rawls' rettferdighetsprinsipper. Grunnlaget for fordeling av goder og byrder er derfor det enkeltes samfunns praksiser. Fordelingsmålene er med andre ord kontekstuelle. Dette medfører en etisk relativisme (Lorentzen 2004: 68). Skille mellom pliktetikk og "etisk verdirelativisme" kan fange inn forskjellene mellom verdivurderingene i venstreliberalisme og kommunitarisme.

Forskjeller i prinsipper for fordeling av samfunnets ressurser er oppsummert i tabell 1. De idealtypiske dimensjonene i tabellen er basert på forenklinger av komplekse teorier. Alle teoriene har delvis til felles at de har en egalitær plattform i bunnen - det er et ønske om å ta vare på alles likeverd. Men ulike syn på hva som utgjør menneskets kjerne, hvilke vesentlige interesser som skal ivaretas, og på hvilken måte, medfører ulike politiske prioriteringer og begrunnelser.

Før de teoretiske idealtypene i tabellen tas i bruk (kapittel 5), presenteres det empiriske materialet (kapittel 4).

Tabell 1: Idealtypiske forskjeller med henblikk på sosial rettferdighet

	Rawls' liberalisme	Sens liberalisme	Utilitarisme	Kommunitarisme
<i>Rettferdighets-type</i>	Deontologisk	Deontologisk	Teleologisk	Teleologisk
<i>Hva bestemmer målene?</i>	Pliktetikk/ generelle prinsipper (fremme det rette)	Pliktetikk/ generelle prinsipper (fremme det rette)	Konsekvensetikk (fremme mest mulig av det gode)	Etisk verdirelativisme (fremme det gode)
<i>Det primære målet</i>	Sikre at individet får leve i tråd med sine moralske egenskaper	Sikre at individet får leve i tråd med sine moralske egenskaper	Alles preferanser skal telle like mye - mest mulig preferanse-tilfredsstillelse	Forholdet mellom individ og samfunn. Sikre et godt samfunn/meningsfulle muligheter
<i>Hva skal fordeles?</i>	Generelle midler (primærgoder)	Goder som muliggjør generelle funksjoner (kapabiliteter)	Goder som vil medføre samfunnsnytte	Goder som fremmer viktige samfunnsverdier
<i>Fordelings-prinsipper</i>	1) Sjanselighet for de som har samme talenter og motivasjon (meritokrati) 2) De dårligst stilte skal få fordeler av ulikhet/skal få sin rettmessige andel	1) Sjanselighet gjennom å fremme meritokrati, samt utjevning av medfødte forskjeller. 2) Et sosialt minimum/en rettmessig andel	Effektivitet med hensyn til preferanse-tilfredsstillelse. Maksimerings-regler	Bestemmes av normer og sedvaner i samfunnet

4. Empirisk materiale

Utredningen inneholder 16 kapitler på til sammen 300 sider. Noen temaer i kapitlene er utdypet i ni vedlegg på til sammen 97 sider. Under gis en oversikt over kapitlenes innhold (4.1) og en avgrensning av det empiriske materialet (4.2). Det gis dessuten en mer utførlig redegjørelse for noen momenter i utredningen som anses å være sentrale for å svare på spørsmålene jeg stiller (4.3). Denne redegjørelsen danner utgangspunktet for en etterfølgende drøfting av utvalgets normative ståsted (kapittel 5).

4.1 Utredningens innhold

Det første kapittelet i utredningen beskriver utvalgets mandat. De etterfølgende 15 kapitlene utgjør utvalgets svar på oppdraget.

Utvalgets mandat

Bakgrunnen for at Fordelingsutvalget ble oppnevnt, var at man så tegn på at velstandsøkningen var blitt skjevt fordelt og at inntektsforskjellene var blitt større. Oppdraget til utvalget var både å beskrive hva som bidrar til ulikhetene og å foreslå tiltak: ”Det er et stort behov for mer grunnleggende kunnskap om utviklingen i økonomiske forskjeller over tid, og de prosessene som har påvirket den, og om hvilke tiltak som kan bidra til å snu utviklingen” (NOU 2009: 9).

Mandatet beskriver også mer spesifikt hva utredningen skal inneholde. Den skal organiseres i tre deler:

Del I: Historisk utvikling og drivkrefter: Formålet med denne delen er å fange opp de mer grunnleggende prosessene som fører til endringer i inntektsfordelingen:

Eksempler på grunnleggende prosesser kan være teknologisk utvikling, endrede utdanningsmønstre, utviklingen i internasjonal økonomi, den økonomiske politikken i vid forstand, utformingen av velferdsordningene og endringer i bosetting, sosiale normer og familieforhold (NOU 2009: 10).

Del II: Fordeling, effektivitet og den nordiske modellen: Her skal utvalget vurdere hvilke konsekvenser større vekt på fordelingspolitikk vil ha på andre politikkområder. Det er særlig betydningen dette vil ha for økonomisk vekst og effektiv bruk av samfunnets ressurser utvalget skal redegjøre for.

Del III: Vurdering av tiltak mot økte forskjeller: På grunnlag av analysene i del I og II skal utvalget i denne delen foreslå tiltak innenfor et bredt spekter av politikkområder. I tillegg til å vurdere hvilke fordelingsmessige konsekvenser ulike tiltak vil ha, skal også økonomiske konsekvenser av tiltakene vurderes.

Utvalgets svar

Etter presentasjon av mandatet, har utredningen et sammendrag av utvalgets arbeid (kapittel 2). I kapittel 3 drøftes normative spørsmål. Det skal blant annet tas stilling til hva som er målet med inntektsfordelingen. Dersom man ikke mener at alle bør ha lik inntekt, hva er da legitime forskjeller? Et annet spørsmål er hvordan likheten bør måles.

Kapittel 4 gir en beskrivelse av inntektsfordelingen i Norge. Svakheter ved å bruke kun lønnsinntekt og inntektsoverføringer (trygd) som mål på hva man økonomisk har å rutte med, blir også diskutert. Forbruksmulighetene vil blant annet være avhengig av utgifter til bolig og utbygging av offentlig tjenestetilbud.

Inntektssituasjonen til lavinnteksgruppa blir nærmere beskrevet i kapittel 5.

Lavinnteksgruppa blir beskrevet samlet sett og ved at den deles inn i ulike undergrupper på bakgrunn av blant annet kjønn, landbakgrunn, husholdning (barnefamilier, enslige, m.v.), inntektsgrunnlag (sosialhjelp, lønnsinntekt, m.v.), utdanning (grunnskole, høyere utdanning, m.v.). Hvilke grupper som har størst sannsynlighet for å havne i lavinnteksgruppa, samt utbredelsen av lavinntekt over tid for enkeltgrupper, er en del av beskrivelsen. Det gis også *forklaringer* på sammenhenger mellom grupper og lavinntekt.

I kapittel 6 blir den norske inntektsfordelingen satt inn i en internasjonal kontekst. Også i beskrivelsen av makrokraftene bak inntektsfordelingen i kapittel 7 anlegger utvalget et internasjonalt perspektiv. Blant annet blir globaliseringens betydning for inntektsfordelingen

undersøkt. Dessuten blir nasjonale makrokrefter beskrevet, slik som kvinnelig yrkesdeltagelse, næringsstruktur og demografisk utvikling.

Mulighetene til å kunne få en høyere sosioøkonomisk posisjon enn det den sosiale bakgrunnen tilsier, blir undersøkt i kapittel 8. Graden av inntektsmobilitet i Norge blir også satt inn i en internasjonal kontekst. I kapittel 9 blir utdanningens betydning for jobb og inntektsmuligheter undersøkt. Dessuten blir den statistiske sammenhengen mellom sosial bakgrunn og skoleresultater (karakterer) og skolevalg drøftet. Årsaker og tiltak for å redusere den sosiale helsegradienten blir behandlet i kapittel 10.

Arbeidsdeltagelse har stor betydning for inntekten. I kapittel 11 blir ulike sider av arbeidslivet belyst: arbeidsdeltakelse, utdanning, kjønn og landbakgrunn, samt strukturelle betingelser: økonomiske konjunkturer, arbeidsinnvandring og lønnsdannning.

Skatte- og avgiftspolitikkenes betydning for inntektsfordelingen blir beskrevet i kapittel 12. Foruten omfordelingen som skyldes ulike skatte- og avgiftsinnbetalinger, skal denne politikken også sikre finansiering av velferdsstaten. I kapittel 13 blir sentrale inntektssikrings- og stønadsordninger gjennomgått. I tillegg vurderer utvalget om ordningene fremmer politiske målsettinger. Bolig- og kredittmarkedets betydning for inntektsulikhetene er tema i kapittel 14.

I kapittel 15 redegjør utvalget for hvordan den nordiske modellen har gjort det mulig å kombinere en stor grad av økonomisk likhet med effektiv ressursutnyttning og økonomisk vekst. Utvalget peker videre på mulige trusler mot modellen. I avslutningskapittelet (kapittel 16) foreslår utvalget tiltak som skal bidra til økonomisk likhet.

4.2 Empirisk avgrensning

Det er mange og omfattende temaer som berøres i utredningen. Det har derfor vært nødvendig å foreta en tematisk avgrensning. En avgrensning har vært å se på utvalgets beskrivelse av den nedre delen av inntektspyramiden. Hvordan utvalget beskriver situasjonen til de som tilhører den øverste delen av inntektspyramiden og tiltak for å redusere deres inntekter er også relevant i forhold til spørsmålene jeg stiller. Jeg valgte imidlertid å fokusere på de som har

minst, blant annet fordi deres situasjon også står sentralt i aktuelle teoretiske bidrag. Temaer som ikke primært retter seg mot lavinntektsgruppa, er ikke prioritert. Dette innebærer at kapittel 12 (skatter og avgifter) og kapittel 14 (kreditt- og boligmarkedet) ikke inngår som del av det empiriske materialet.

Tematisk har jeg fokusert på beskrivelser av lavinntektsgruppas inntektssituasjon, utdanning og arbeid. Dette er tema som i vårt samfunn er knyttet til individets sentrale livsbetingelser. Temaene står også sentralt i blant annet Rawls' rettferdighetsteori (jfr. 3.1). Hvordan utvalget begrunner hvilke inntekter de dårligst stilte skal ha, og deres muligheter i utdanningsinstitusjonene og arbeidsmarkedet, kan si noe vesentlig om hvilke verdier og normer som er lagt til grunn.

Dette er også tilfelle når det gjelder lavinntektsgruppas helsesituasjon. Helse kan knyttes til både biologiske forhold og sosiale forhold. Psykisk helse handler blant annet om selvrespekt og en opplevelse av at livet har en viss verdi. Det sosiale grunnlaget for selvrespekt står sentralt i blant annet Rawls' rettferdighetsteori og er en del Nussbaums sentrale kapabiliteter (jfr. 3.1 og 3.2). Siden utvalget i hovedsak refererer til andre utredninger og ikke kommer med egne forslag til tiltak for å redusere sosiale helsegradienter, er helsetemaet i noe mindre grad vektlagt.

I tillegg til disse temaene er selvsagt utvalgets normative redegjørelse vektlagt.

4.2. Lavinntektsmål og realisering

Jeg vil først (4.2.1) beskrive hva som er utvalgets mål for fordelingen av samfunnets ressurser rettet mot de som har minst. Hvilke metoder utvalget tar i bruk for å beskrive situasjonen til de som har lavest inntekter er også et tema som tas opp. Deretter (4.2.2) presenterer jeg utvalgets forslag til tiltak for å heve inntektsbunnen og begrunnelsen for tiltakene.

4.2.1. Ulike veier til målet

Mål for fordelingen

Utvalget knytter målet om økonomisk likhet til normen om *likeverd*. Alle har krav på en andel av samfunnets ressurser. Utvalget redegjør innledningsvis i rapporten for hva som er målet med fordelingen:

Ethvert menneske må ha mulighet til å leve sitt liv innenfor rammene av det som er sosialt akseptabelt i et samfunn. Målet med fordelingspolitikken er derfor ikke bare å sikre alle et eksistensminimum, men å sikre en fordeling som fører til at alle har tilstrekkelig med økonomiske ressurser til å kunne skaffe seg vanlige forbruks-goder og delta i de samme aktiviteter som andre (NOU 2009: 22).

Alle skal altså ha *mulighet til å leve sitt liv* innenfor noen rammer. Det er ikke nødvendigvis høye minsteinntekter som skal sikre at alle har tilstrekkelige økonomiske ressurser til å leve sitt liv, men en *fordeling* av goder skal uansett sørge for at dette målet nås.

Tilrettelegge for muligheter

Utvalget fokuserer på *fordelingen av levekår*. Utvalget benytter seg av den nordiske levekårsforskningstradisjonen, som til dels legger til grunn liberale idealer (Fyhn og Dahl 2000: 14-19).

Levekår blir i denne tradisjonen beskrevet som *tilgang på ulike ressurser som inntekt, utdanning og helse*. Det fokuseres på et sett objektive og målbare kriterier. Denne tradisjonen er også opptatt av samfunnsområdene ressursene settes inn på. Disse områdene, eller markedene, betegnes som *arenaer*. Utvalget skriver: ”Vi skal omtale både tilgang på ressurser, slik som inntekt, formue, utdanning og helse, og beskrive egenskaper ved ulike arenaer, slik som utdanningssystemet og arbeidslivet” (NOU 2009: 28). Tilnærmingen er opptatt av individets ulike evner til å nyttegjøre seg ulike markeder. Utvalget mener at et slikt fokus har likheter med Sens kapabilitetstilnærming (NOU 2009: 285).

Utvalget avviser en fordeling av goder som er basert på subjektive vurderinger av nytte og velferd (NOU 2009: 27-8). Fordelingen bør heller basere seg på levekårsdata som gjør det mulig med mer objektive sammenligninger av ulike personers livssituasjon. Det bør heller ikke være et politisk mål å sørge for folks lykke. Politikken bør heller legge til rette for at individene kan nå de målene de selv mener er viktig for egen lykke. De objektive levekårene

antas å være viktige midler for at individet skal nå sine mål. De kan i stor grad betraktes som betingelser for subjektiv livskvalitet (NOU 2009: 28).

Utvalget setter opp en distinksjon mellom ulike liberale posisjoner: På den ene siden Robert Nozicks minimumsstat med vekt på negativ frihet og på den andre siden egalitære filosofer som Rawls og Sen, som vektlegger positiv frihet (NOU 2009: 24-5). Egalitære tenkere er dessuten opptatt av likhet i resultat. Det vises i den forbindelse til at Rawls argumenterer for likhet i ressurser, uavhengig av ulike behov (NOU 2009: 25).

I likhet med Amartya Sen mener utvalget at når man skal bestemme graden av *positiv frihet* og *reelle muligheter* må det tas hensyn til ulikhet i evner og behov. Skolen brukes som et eksempel:

De med det dårligste utgangspunktet for å ta utdanning må tilføres mer oppmerksomhet og ressurser i skolen. Dette kan kompensere for at ulike personer har ulike grad av flaks og uflaks i "fødselslotteriet", både når det gjelder evner og talenter, foreldre og bakgrunn for øvrig. Slik kan man oppnå større likhet i reelle muligheter og dermed større reell valgfrihet (NOU 2009: 29).

Å tilføre større ressurser til de som har dårligst utgangspunkt, kan både utjevne *reelle muligheter*, og fremme *resultatlikhet*: "Resultatlikhet innebærer at personer som i utgangspunktet er dårligere stilt enn andre skal få tilført mer ressurser, slik at resultatet blir likt for alle" (NOU 2009: 28).

I stedet for å fordele *ressurser* kan man fordele *like muligheter*: "Likhet i muligheter kan bety at alle har de samme mulighetene til å erverve seg slike ressurser (NOU 2009: 28). Utvalget mener det er en konflikt mellom å fordele like muligheter og fordele ressurser til de som har minst eller har behov for hjelp (tradisjonell fordelingspolitikk):

Det ligger en latent konflikt mellom ønsket om likhet i muligheter på den ene siden og tradisjonell fordelingspolitikk på den andre. Dersom man på alle måter sørger for likhet i muligheter, reduseres legitimiteten av å yte spesiell hjelp til dem som valgte å ikke ta vare på sine sjanser. På den annen side er det vanskelig å tenke seg at man kan oppnå full sjanselikheter, slik at fordelingspolitikken i stor grad må dreie seg om å ta vare på dem som ikke har like godt utgangspunkt som andre. Utfall for den enkelte påvirkes også i stor grad av om man har hatt flaks eller uflaks i livet (NOU 2009: 29).

Konflikten mellom de to fordelingsprinsippene ser ut til å handle om når og i hvilken grad individet bør holdes ansvarlig for egne valg. Utvalget avviser ikke individets ansvar som en legitim normativ dimensjon, men mener at det i den praktiske politikken er vanskelig å avgjøre når dette argumentet bør vektlegges. ”Fortjenesteargumentet” knyttet til inntekt og sosial posisjon kan for eksempel ha stor utbredelse i samfunnet. Utvalget reiser tvil om gyldigheten til dette argumentet, både fordi det er vanskelig å bestemme årsaken til sosioøkonomiske ulikheter, og fordi flaks og uflaks kan ha stor betydning for hva man oppnår (NOU 2009: 23-4).

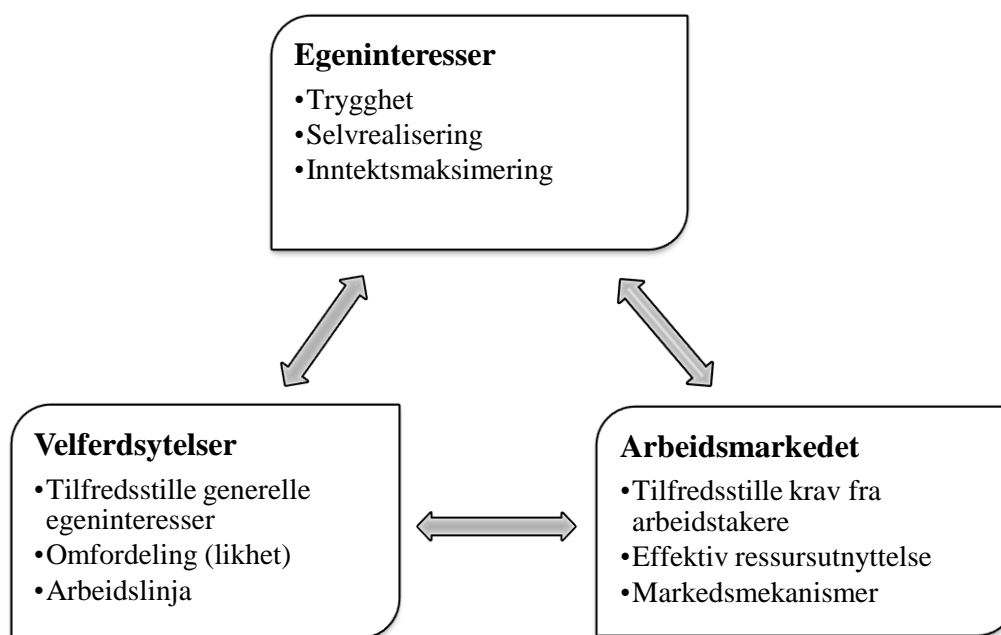
Det ser ut til at utvalget setter en parentes rundt problemet med å skille mellom valg og omstendigheter: En fordelingspolitikk som primært skal ta vare på de som ikke har like godt utgangspunkt som andre kan forsvares med utgangspunkt i humanistiske verdier.

Generell likhet og effektivitet

Utvalget mener at det er mange gode grunner for å strebe etter økonomisk likhet. I tillegg til å fordele i tråd med rettferdighetskrav, kan det også være mer pragmatiske begrunnelser for likhet: ”Likhet trenger ikke bare å være et mål i seg selv. En kan være opptatt av utjevning fordi en høy grad av likhet forventes å ha positive effekter på andre samfunnsforhold” (NOU 2009: 22). Likhet kan blant annet medføre mindre kriminalitet og sosiale konflikter, fremme tillit og bedre helse i befolkningen og medvirke til sosial inkludering.

Utvalget peker på at det er en rekke elementer i den nordiske samfunnsmodellen som bidrar til jevn inntektsfordeling (NOU 2009: 273). Relativt høye skatter og progressive skatter er eksempler. Et annet er det frivillige trepartssamarbeidet i arbeidslivet som medfører en omforent forståelse for utfordringen i den økonomiske politikken. Et resultat av samarbeidet er moderate og koordinerte lønnskrav og en sammenpresset lønnsstruktur.

Utvalget beskriver at samarbeidet mellom velferdsstat og marked har gjort det mulig å kombinere en stor grad av likhet med økonomisk vekst. Figur 1 er ment å illustrere noe av det utvalget beskriver på dette punktet. Mange av de likhetsskapende mekanismene utvalget støtter har til hensikt å tilfredsstille flere mål samtidig.



Figur 1: Den nordiske samfunnsmodellen. Eksempler på forhold mellom elementer

Høy yrkesdeltagelse gis en stor del av æren for at det har vært mulig å kombinere stor grad av økonomisk likhet med høy produktivitet (NOU 2009: 273). Et samarbeid mellom velferdsstat og arbeidsmarked bidrar til å løse eksisterende og potensielle problemer. De relativt sjenerøse inntektssikringsordningene kan imidlertid oppmuntre til lavere grad av arbeidsdeltagelse. Andre sider ved ordningene prøver å oppveie de negative økonomiske insentivene (NOU 2009: 274-5).

Velferdsstatens ytelser medfører utjevning mellom grupper blant annet ved at de har et minimums- og maksimumsnivå. Men også utbetaling av det samme beløpet til alle vil ha en utjevne effekt, siden denne ytelsen vil ha en større relativ betydning for den totale inntekten for de som har små inntekter. Utvalget viser beregninger av hvor mye de ulike stønadsordningene bidrar til generell omfordeling og til å heve grupper over lavinntektsgrensa. Brede universelle ordninger, som barnetrygd, har større omfordelingsvirkning, enn for eksempel kontantstøtte, sosialhjelp og bostøtte fordi ordningen innbefatter større stønadsbeløp (NOU 2009: 239).

Generell likhet bidrar igjen til at det er i flertallets egeninteresse å støtte opp om statlige, kollektive velferdsordninger fordi private løsninger ikke kan gi tilsvarende trygghet og velferd.

Lavinntekt

Hvor store lavinntektene bør være, sees i sammenheng med mulighetene til å skaffe seg vanlige forbruks-goder og delta i de samme aktiviteter som andre. Utvalget mener at absolutte mål på lavinntekt ikke vil fange opp endringer i det generelle forbruksmønsteret. Slike endringer vil i større grad fanges opp av relative tilnærminger (NOU 2009:58).

Utvalget benytter generelt samlede kontantinntekter (dvs. inntekter av lønn, kapital, overføringer/trygder og annet) etter skatt som inntektsmål. EUs lavinntektsgrense på 60 % av medianinntekten tilsvarte i 2007 en årlig personinntekt etter skatt på 157 000 kr (NOU 2009: 59). For å eliminere de som har kortvarig lavinntekt fra lavinnteksgruppa, brukes *vedvarende lavinntekt* - dvs. at gjennomsnittlig inntekt de siste tre årene legges til grunn.

Den relative lavinntektsgrensa brukes til å beskrive omfang av lavinntekt. Et mål på økonomisk likhet er hvor stor andel av befolkningen som tilhører lavinnteksgruppa. Andelen har vært relativt stabil de siste årene, dvs. at ca 8 % av landets befolkning tilhører gruppa (NOU 2009: 62). De absolutte forskjellene har imidlertid økt.

Utvalget kategoriserer medlemmene av lavinnteksgruppa ved bruk av ulike kriterier som husholdningstype, alder, etnisitet, kjønn, inntektskilde, sysselsettingsgrad og utdanning. Kategoriene brukes til å beskrives sammensetningen av lavinnteksgruppa og endringer over tid. Det gjør rede for i hvilken grad ulike grupper er overrepresentert i lavinnteksgruppa.

Ved å se på andelen som har vedvarende lavinntekt innenfor de enkelte kategoriene, er det spesielt innvandrergupper fra ikke-vestlige land som har endret seg. Ca. 1/3 av alle ikke-vestlige innvandrere tilhører lavinnteksgruppa (NOU 2009: 62-3). Andelen har vært økende den siste tiårsperioden (NOU 2009: 64). Utvalget forklarer utviklingen blant annet slik:

At andelen med vedvarende lavinntekt øker blant gruppen innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn, skyldes bl.a. en kombinasjon av stadig påfyll av nyankomne innvandrere uten arbeidsinntekt, og at store grupper innvandrere har en høy andel i

lavinntektsgruppen og lav yrkesdeltagelse selv etter mange års botid i landet (NOU 2009: 64).

Dette betyr også at det er relativt mange barn med ikke-vestlig bakgrunn som tilhører lavinntektsgruppa. De utgjør nesten 40 % av alle barn med vedvarende lavinntekt og er følgelig sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppa (NOU 2009: 65).

Inntektssituasjonen til de som tilhører lavinntektsgruppa blir generelt presentert samlet. Dette rettferdiggjøres ved å vise til forbruksundersøkelser som tyder på små forskjeller innad i gruppa. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til slike undersøkelser (NOU 2009: 73).

I tillegg til å presentere ulike relative inntektssammenligninger, gis det også en mer substansiell beskrivelse av lavinntektsgruppas materielle situasjon. En rapport fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) basert på til dels subjektive vurderinger fra representanter fra lavinntektsgruppa, blir brukt av utvalget i beskrivelsen av gruppas økonomiske situasjon. Personer med vedvarende lavinntekt er blitt presentert for blant annet indikatorer for betalingsvansker og materiell situasjon.

Resultatene av undersøkelsen viser at det er små forskjeller mellom lavinntektsgruppa og den samlede befolkningen med hensyn til disposisjon av telefon, farge-TV og vaskemaskin (NOU 2009: 74-5). Lavinntektsgruppas forbruk, betalingsvansker og disponering av vanlige forbruksoder (som vaskemaskin og farge-TV) er en del av beskrivelsen. Utvalget mener undersøkelsene gir grunnlag for følgende situasjonsbeskrivelse:

Alt i alt viser analysene at personer som faller under lavinntektsgrensa i minst tre påfølgende år har lavere levekår og forbruk enn befolkningen for øvrig. Analysene viser også at en god del av dem som havner i lavinntektsgruppen henger rimelig godt med i velstandsutviklingen på flere områder (NOU 2009: 75).

På bakgrunn av utvalgets beskrivelse ser det ut til at den materielle situasjonen for lavinntektsgruppa i Norge er bra.

Identifisering av sosiale gradienter i levekår

Utvalget bruker i hovedsak data som beskriver situasjonen på et gitt tidspunkt (tverrsnittsdata). Det undersøkes om det er statistiske sammenhenger mellom to parametre,

som inntekt og familiebakgrunn. For å beskrive grupperes inntektsmobilitet brukes til dels også data som måler situasjonen til de samme personene ved flere tidspunkt (longitudinelle data).

I nordiske land er sannsynligheten for at de som vokser opp i lavinntektsfamilier også tilhører denne gruppa som vokser 20 %. I Storbritannia og USA er sjansen henholdsvis 30 % og 40 % (NOU 2009: 127). Utvalget vil ikke uten videre gi skolesystemet æren for den relativt høye inntektsmobiliteten i Norge. Den generelle likheten i samfunnet har trolig noe av æren. For innvandrere kan imidlertid likheten gjøre det vanskeligere å oppnå inntektsvekst sammenlignet med USA (NOU 2009: 131).

Forholdene man vokser opp under har altså betydning for inntektssjanser. Utdanning er blant annet sterkt korrelert med foreldrenes sosioøkonomiske posisjon. Utdanningen man tar gir igjen inntektsmuligheter. Utvalget mener at det er urealistisk å tenke seg at foreldrenes påvirkning av barns valg ikke skal være av betydning også framover. Å legge til rette for stor grad av likhet i muligheter til utdanning og jobbvalg kan likevel være viktige mål (NOU 2009: 125-6).

Utvalget viser til at det er flere muligheter til å ta utdanning i dag enn tidligere. Det er også flere som benytter seg av disse mulighetene. Også de som har foreldre med lite utdanning, tar generelt mer utdanning enn sine foreldre. Likevel opprettholdes de relative utdanningsforskjellene (NOU 2009: 136).

For å forklare denne sosiale reproduksjonen viser utvalget til ulike faktorer som kan ha betydning på læringen i skolen (NOU 2009: 137). En forklaring er at foreldres utdanningsgrad innvirker på barnas språklige og kognitive utvikling. En annen forklaring er at det finner sted *en seleksjonsprosess* knyttet til individuelle egenskaper. Utdanningssystemet selekterer eksempelvis på evner, motivasjon og ambisjoner. Skoleprestasjoner gjenspeiler derfor disse individuelle egenskapene. De som har gode skoleprestasjoner er derfor også de som er motivert til skolegang og har gode skoleevner.

Skolearenaens betydning for sosiale forskjeller i læringsutbytte og utdanningsvalg er det imidlertid lite kunnskap om. Internasjonal forskning tyder på at innretningen på

utdanningssystemet har stor betydning for om barn fra lavinntektsfamilier selv unngår å ende med lavinntekt som voksne (NOU 2009:135).

I tillegg til læringseffekten kan noe av den sosiale reproduksjonen tilbakeføres til ulike valg. Selv om elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn får gode karakterer i grunnskolen, vil valgene av videre skolegang ha sammenheng med bakgrunnen. Dette betegnes som en *valgeffekt*: dersom man kontrollerer for skoleresultater (karakterer) vil elevene statistisk velge i samsvar med sosial bakgrunn.

Det finnes også en sosial helsegradient. Inntekt og utdanning har sammenheng med helse. Det er en tilnærmet lineær sammenheng mellom helse og de to parametrene: Har man lite utdanning og/eller lav inntekt, har man også større tilbøyelighet til å ha dårlig helse. På samme måte som for utdanningskapitalen har helsekapitalen økt i befolkningen, men de relative forskjellene består eller til og med øker (NOU 2009: 151-2).

4.2.2 Tiltak for å heve inntektsbunnen

Utvalget ønsker å utjevne sosiale forskjeller ved å sikre at alle kan tilegne seg kunnskap slik at det er mulig å fullføre videregående skole og ha tiltrekkelige arbeidslivskvalifikasjoner. At alle skal ha mulighet for å delta i arbeidslivet er et sentralt mål. Utjevning av inntektsforskjeller ved å heve minsteinntekten er i mindre grad vektlagt. To unntak gjøres til dels for barnetrygden og sosialhjelpen.

Sosialhjelpen

Sosialhjelpen er det nedre økonomiske sikkerhetsnettet for de som ikke har andre muligheter til å forsørge seg selv. Nivået på denne hjelpen utgjør derfor det ”offisielle” sosiale minimumet.

Blant de som var mottakere av langvarig sosialhjelp (dvs. mottok sosialhjelp i minst tre påfølgende år) i perioden 2005-07, var det 43 % som tilhørte lavinnteksgruppa. Dette er en økning fra perioden 1996-98 da tilsvarende andel var 29%. Utvalget beskriver dette som en ”markert” økning (NOU 2009: 68). Utvalget påpeker at det også er mulig å lese disse tallene

med andre briller - stønadene har bidratt til å løfte mange over lavinntektsgrensa (NOU 2009: 68).

Utvalget refererer til en nyere undersøkelse som viser at de kommunale sosialhjelpssatsene dekker flere livsoppholdsutgifter enn de statlige veiledende satser var ment å dekke.

Langtidsmottakere av sosialhjelp har dessuten i gjennomsnitt betydelige høyere inntekter enn summen av veiledende satser og nøkterne boutgifter skulle tilsi (NOU 2009: 230). Utvalget viser til at dette kan være et uttrykk for at kommunen praktiserer lovens intensjon om å foreta individuelle behovsvurderinger.

Avslutningsvis i rapporten formidles også negative sider ved sosialhjelpen. Det opplyses at tidligere endringer i veiledende sosialhjelpssatser ikke er fullt ut justert for den alminnelige inntektsutviklingen. Dette tilsier at sosialhjelpsmottakere har hatt nedgang i relativ kjøpekraft. ”Utvalget mener at prinsipielle argumenter taler for at de statlig veiledende satsene framover bør justeres i tråd med lønnsveksten i økonomien” (NOU 2009: 300).

Selv om det finnes statlige veiledende retningslinjer, skal kommunalt ansatte foreta en individuell vurdering av hvor mye den enkelte skal få utbetalt og betingelsene for å ha krav på ytelsene. Denne skjønnbaserte ordningen skiller seg fra mer rettighetspregede universelle ordninger der både stønadsnivå og betingelsene for å ha rett på ytelsen er bestemt på forhånd. Utvalget mener at skillet mellom ordningene ikke er så klare: det er flytende grenser mellom det som oppfattes som rettighetsorienterte og skjønnspregede ordninger (NOU 2009: 222).

Avslutningsvis griper utvalget også fatt i negative sider ved den skjønnsbaserte hjelpen: ”Dagens sosialhjelp gir den enkelte rett til stønad når lovens vilkår er oppfylt. Sett i et internasjonalt perspektiv er imidlertid ordningen karakterisert med en vidtgående økonomisk behovsprøving og skjønnessig utmåling av ytelsene” (NOU 2009: 300).

I den senere tid er det imidlertid igangsatt en mer rettighetsbasert ordning - kvalifiseringsprogrammet: ”Dersom det viser seg at denne ordningen ikke lykkes med å bidra til en sterk reduksjon i antallet langtidsmottakere av sosialhjelp, mener utvalget at man bør vurdere ytterligere tiltak overfor denne gruppen” (NOU 2009: 300).

Barnetrygden

Utvalget peker på at det har vært en økning av lavinntekt blant alle typer av barnefamilier de siste årene - fra 4 % til 7 % (NOU 2009:64-5). En årsak til dette er at satsene for barnetrygd er kraftig redusert, ettersom de ikke er justert for pris- og lønnsstigning (NOU 2009:232). Redusert barnetrygd har også medført større generell ulikhet (økning i ginikoeffisienten). Dessuten har disse innstrammingene rammet familier med lave inntekter relativt hardt, fordi barnetrygden utgjør en større andel av inntekten. Dersom utbetalingene i perioden 1996 - 2008 hadde blitt justert i tråd med pris- og lønnsstigningen, ville det ha blitt 45 000 færre i lavinntektsgruppa (NOU 2009: 232).

Utvalget vektlegger barnetrygdens omfordelende virkning: ”Barnetrygden er en omfattende ordning (14.6 mrd. i 2009) og betyr relativt mye for omfordelingen av inntekt slik den måles i inntektsstatistikken” (NOU 2009: 299). Omfordelingseffekten er imidlertid blitt betydelig svekket på grunn av reduserte utbetalinger. Dette har også betydning for antallet personer som lever under EU’s lavinntektsgrense. Utvalget mener derfor at satsene framover bør oppjusteres i tråd med lønnsveksten i økonomien (NOU 2009: 299).

Høyere barnetrygdutbetalinger vil også medføre reduserte utbetalinger av behovsprøvde ytelser, siden disse blir avkortet mot andre inntekter, som barnetrygd og lønnsinntekt. En fordel er at dette fremmer arbeidsdeltagelse: økte lønnsinntekter ”straffes” ikke med reduksjon i barnetrygdinntekten (NOU 2009: 299).

Utvalget mener dessuten at satsing på barnehage og økte barnetrygdutbetalinger er å foretrekke framfor kontantstøtte, som oppmuntrer foreldre til å bruke uformelle barnepassordninger. Det er foreldre med lav inntekt og lite utdanning som i størst grad bruker disse tilsynsformene. Politikken tar derfor ikke ”(...) vare på de svakeste og sørger for at alle barn får like muligheter” (NOU 2009: 289).

Utdanning og kvalifisering

Sterk statistisk samvariasjon mellom yrkesdeltagelse og utdanning understreker at utdanning er viktig for inntektsmuligheter (NOU 2009: 133). Utdanning gir en nøkkel til arbeidslivet. I Norge er utdanning spesielt viktig. De som kun har grunnskole har en relativt høy ledighet i

Norge, sammenliknet med mange andre land (NOU 2009: 132). Kravene til kunnskap i arbeidsmarkedet gjør at det bør satses på å styrke opplæringen og ikke senke ambisjonsnivået (NOU 2009: 291).

Manglende metodisk kvalitet på utdanningsforskningen gjør det vanskelig å vurdere effekten av ulike utdanningstiltak (NOU 2009: 140). Fordi utvalget har for dårlig kunnskapsgrunnlag, foreslår det ikke konkrete tiltak for å hjelpe ressursfattige elever i grunnskole og videregående skole (NOU 2009: 291). Det er imidlertid uholdbart at en så stor andel elever går ut av grunnskolen uten realistiske muligheter til å klare seg i videregående skole (NOU 2009: 291). Når 70 % av de som begynner på videregående skole ikke fullfører innen fem år, er dette ikke bra nok (NOU 2009: 134).

En annen grunn for å satse på utdanning er at dette kan ha positiv effekt på helse. Selv om det er komplisert å avdekke den egentlige kausale effekten av utdanning, sammenliknet med alt annet som kan ha betydning, synes noe å være klart: ”Selv om enkelte studier peker på at bakenforliggende faktorer kan ha betydning, er hovedkonklusjonen likevel at det først og fremst dreier seg om faktisk kausaleffekt: økt utdanning medfører bedre helse” (NOU 2009: 159).

Det vises til at mange av ungdommene som har svake karakterer fra ungdomskolen sliter med andre problemer, og disse må få hjelp: ”For elever med sammensatte problemer er det viktig at skolen styrker opplegg for elever som inkluderer støtte til å løse psykiske og sosiale problemer” (NOU 2009: 291).

At det er viktig å satse på kompetansetiltak, begrunnes også med at det er relativt mange voksne som har lav utdanning. Basert på data fra SSB er det rundt 700 - 800 000 voksne med utdanning lavere enn videregående skole (NOU 2009: 133-4). Dersom OECD-kriterier benyttes, har ca 40 % av den norske befolkningen svakere ferdigheter enn ønskelig (NOU 2009: 175).

Barnehage

Utvalget mener at det ikke uten videre er foreldrenes rett å bestemme om barna skal delta i barnehage eller ikke (NOU 2009: 289). Det kan dessuten være meningsløst å snakke om barns

preferanser i velferdsteoretisk forstand (NOU 2009: 25). Den liberale vektleggingen av individets preferanser og ansvar kan være av større viktighet når det er snakk om kompetente voksne. Det kan være de kompetente voksnes ansvar å sørge for at barn og unge får nødvendige ferdigheter og muligheter til å delta på ulike samfunnsarenaer.

I spørsmålet om hvilke tilsynsordninger for barn som bør benyttes, vektlegger utvalget læring og kognitiv utvikling (NOU 2009: 287). Empiriske studier viser at deltagelse i barnehager fremmer dette målet: ”Utvalget vil fremheve studier som klart peker i retning av at barn fra ressursfattige familier har store fordeler av å gå i barnehage. Blant annet har barn som går i barnehage bedre språkutvikling”(NOU 2009: 287).

Utvalget mener det er prinsipielle grunner for å fjerne økonomiske barrierer for å delta i barnehagen (NOU 2009: 288). Det prinsipielle er knyttet til at barnehagen er viktig for barns utvikling og muligheter senere i livet. Gratis kjernetid i barnehagen vil spesielt få barn som har foreldre med lav utdanning og inntekt til å benytte barnehagetilbudet. Tiltak som oppmuntrer til deltagelse i barnehagen kan øke framtidige skoleprestasjoner og virke sosialt utjevne.

For at tilbudet skal nå alle, bør det være universelt og ikke rettes mot utsatte grupper (NOU 2009: 288). Utvalget går imidlertid ikke inn for obligatorisk kjernetid i barnehage, fordi kvaliteten i barnehagene i dag ikke er god nok (NOU 2009: 289).

Et tiltak som kan forbedre kvaliteten i barnehagene er utvalgets forslag om å innføre formelle læringskrav i barnehagene. I forbindelse med dette tiltaket diskuteres en verdikonflikt: På den ene siden skal barndommen ha egenverdi og barnehagearenaen innrettes etter barnets verden. På den andre siden er det barn som kommer fra ”utdannede hjem” som i stor grad tar initiativ og legger premissene for hvem som tar i bruk mulighetene på barnehagearenaen (NOU 2009: 142). Dersom det stilles formelle læringskrav i barnehagene, vil dette kunne fremme kognitiv og sosial utvikling hos barn som i utgangspunktet stiller bakerst i køen til å ta for seg av barnehagegodene.

Arbeidslivskvalifisering

Tiltak for å heve kompetansen til voksne har ikke i tilstrekkelig grad nådd fram til de som har størst behov. Det vises i den forbindelse til ”matteuseffekten”: Det er de som allerede har mye utdanning, og som trolig også har relativt lærerike jobber, som i stor grad deltar på slike tiltak (NOU 2009: 134, 138-39).

Utvalget mener at de eksisterende låne- og stipendordninger for å ta videregående opplæring for det store antallet voksne som kun har grunnskole i liten grad benyttes og er urealistiske. Dessuten er det av stor samfunnsmessig betydning at flere voksne fullfører videregående opplæring (NOU 2009: 292). Utvalget mener derfor at det i større grad bør gis mulighet til at voksne med lav utdanning kan få dekket livsopphold for å gjennomføre videregående opplæring.

Arbeidsdeltagelse

Utvalget gir ulike begrunnelser for arbeidslivsdeltakelse. Det henviser til en modell for inntektsdanning der arbeidsmarkedet er den sentrale fordelingsarenaen i samfunnet (NOU 2009: 285). Inntektsmulighetene avgjøres i stor grad av i hvilken grad man lykkes på arbeidsmarkedet. Deltagelse har dessuten også andre positive effekter, blant annet sosial inkludering (NOU 2009: 222). Utvalget mener at deltagelse i arbeidslivet vanligvis fremmer den enkeltes velferd (NOU 2009: 246). Når det gjelder arbeidets betydning for helse, viser utvalget til at det har omtalt dette lite, til tross for stor betydning for helse. ”Her skal vi bare kort peke på at en av de faktorer som statistisk sett har størst betydning for helse, er hvorvidt man er i arbeid eller ikke” (NOU 2009: 163).

For å opprettholde omfattende velferdsstater må finansieringen sikres. Høy arbeidsdeltagelse er nødvendig for å sikre finansieringen. Utvalget viser til at det spesielt er de dårligst stilte som har nytte av velferdsstatens inntektssikringsordninger - det er de som vil ha vanskeligst for å klare seg dersom velferdsordningene ikke opprettholdes (NOU 2009: 282).

I beskrivelsen av arbeidsmarkedet inngår makrokrefter som legger føringer på inntekts- og arbeidsmulighetene (NOU 2009: 110-12). Utvalget mener at den økte arbeidsinnvandringen er det viktigste globaliseringsfenomenet for å forklare endrede inntektsmuligheter.

Teknologiske endringer har dessuten endret arbeidsmarkedet ved blant annet å gjøre det mer kunnskapsintensivt. I tillegg til slike makrokrefter har også en endret lønnspolitikk hatt betydning for inntektsmulighetene. Det legges større vekt på individuelle prestasjoner og ferdigheter (NOU 2009: 186-9).

Endringene i arbeidsmarkedet har gitt samlet produktivitetsvekst og dermed lagt grunnlaget for høyere velstand og bedre lønnsmuligheter (NOU 2009: 116). For de som ikke klarer å omstille seg til nye situasjoner, har endringene også negative sider (NOU 2009: 118). De med lave kvalifikasjoner, slik som ungdom og nyankomne innvandrere, kan ha vanskelig for å komme inn på det norske arbeidsmarkedet. Dessuten kan den nordiske modellens relativt små lønnsforskjeller medføre høye minstelønninger, noe som kan gjøre arbeidsgivere mindre villige til å ansette mer usikker og mindre produktiv arbeidskraft (NOU 2009: 280-1).

Utvalget mener at det er høy arbeidsdeltagelse i Norge generelt. De peker imidlertid også på at det er en betydelig andel i arbeidsfør alder som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet - totalt mellom 600 000 og 700 000 (NOU 2009: 235). Det har vært en sterk økning i sykdomsrelaterte stønader siden 1980. Denne utviklingen kan være en trussel mot den nordiske modellens sosiale og økonomiske bærekraft (NOU 2009: 280-1).

Inntektssikring

For å øke arbeidsdeltakelsen kan det være nødvendig med sterke insentiver rettet mot enkelte grupper, som enkelte grupper av innvandrerkvinner (NOU 2009: 172). Utvalget mener at det er mye som kan innvirke på individets motivasjon til å delta i arbeidslivet (NOU 2009: 244-8). Økonomiske insentiver kan først og fremst ha effekt dersom man får redusert inntekt ved å delta i arbeidslivet (stønadsfella).

Det er imidlertid et dilemma å ivareta insentivhensynene i inntektssikringsordningene, samtidig som barn skal vernes mot lavinntekt (NOU 2009: 65-6). De stønadsmottakere som ikke har et reelt valg med hensyn til å delta i arbeidslivet, bør heller ikke få redusert velferd. Dessuten har ikke insentiver rettet mot denne gruppa noen effekt (NOU 2009: 248). Det er heller ikke ønskelig at mange blir hengende etter i velstandsutviklingen (NOU 2009: 293).

Utvalget ønsker derfor ikke å redusere ytelsesnivået på inntektssikringsordningene for at flere skal delta i arbeidslivet.

Når utvalget ikke kommer med forslag til å gjøre noe med betingelsene knyttet til stønadsordningene, er dette ikke fordi det mener det ikke er nødvendig, men fordi ”gode eksempler” og kunnskapen om mål - middelrelasjonen ikke er god nok. Utvalget kan derfor ikke peke ut hvilke tiltak som rammer riktig målgruppe og med rimelig sikkerhet si at tiltaket virker.

”Fleksjobber”

Utvalget foreslår et tiltak for å øke etterspørselen etter arbeidskraft som av arbeidsgiverne anses som mindre produktiv og risikofylt. Det foreslår å utrede mulighetene for å innføre det danske systemet med ”fleksjobber” (NOU 2009: 251-2, 295-6). Dette er stillinger på særlige vilkår, hvor det gis varig lønnstilskudd til personer med varig nedsatt arbeidsevne. Ordningene regnes som gunstige både for arbeidstaker, arbeidsgiver og det offentlige og har vært en suksess i Danmark. Det vises til at offentlige evalueringsrapporter konkluderer med at dette er det mest sentrale virkemiddelet for å realisere et mer ”rommelig arbeidsmarked”.

4.2.3 Oppsummering

For å beskrive situasjonen til de som har lave inntekter bruker utvalget primært objektive levekårindikatorer og tverrsnittsdata. Både ulike gruppers ressurstilgang og samfunnsområder der ressursene settes inn (arenaer) beskrives.

Utvalget benytter en relativ lavinntektsgrense, dvs. en inntekt som utgjør 60 % av medianinntekten i landet. Størrelsen på lavinntektsgruppa, endringer i sammensetning og sjanser for at personer som tilhører ulike grupper får en inntekt under lavinntektsgrensa beskrives. Generelt beskrives inntektssituasjonen til lavinntektsgruppa under ett og ikke situasjonen til *ulike* lavinntektsgrupper.

Utvalget mener det er mulig å følge noenlunde med i velstandsutviklingen med de inntektssikringsordninger som i dag finnes. Det går derfor generelt ikke inn for en utjevning av økonomiske forskjeller ved å øke minsteinntektene. Utvalget ønsker å oppjustere

barnetrygdsatsene. En årsak til dette er ønsket om å beskytte barn mot lavinntekt og å utjevne barns muligheter.

Av prinsipielle grunner ønsker utvalget å justere sosialhjelpssatsene i tråd med lønnsveksten, slik at de som er dårligst stilt ikke får en reell nedgang i kjøpekraft. Utvalget ønsker å se hvilken effekt igangsatte tiltak har for langtids sosialhjelpsmottakere før det evt. gjøres noe med den sterkt skjønnsbaserte sosialhjelpen.

En heving av inntektsbunnen skal skje ved å øke de reelle mulighetene til utdanning og arbeid. For at det skal foreligge reelle muligheter må det tas hensyn til ulike evner og behov. De som har dårligst utgangspunkt må tilføres mer ressurser for å kunne oppnå det samme som de som har bedre utgangspunkt. En slik utligning fremmer også resultatlikhet.

Utvalget vil øke mulighetene til læring og kognitiv utvikling (humankapital). Utvalget satser særlig på tidlig læring ved å prioritere gratis kjernetid i barnehage og å innføre formell læring i barnehagene. Dette er tiltak som spesielt vil øke mulighetene til barn som har dårligst utgangspunkt.

Kunnskap er etterspurt i dagens, og trolig også i framtidens, arbeidsliv. Det må derfor satses på utdanning og kompetansehevning rettet mot grupper som ellers kan bli stengt ute fra arbeidsmarkedet. Foruten å gi reelle muligheter til å delta på sentrale samfunnsarenaer, mener utvalget at utvikling av kognitive evner og deltagelse i arbeid i seg selv har en positiv verdi.

Høy arbeidsdeltagelse er dessuten nødvendig av hensyn til effektivitet-/produktivitetshensyn. At det har vært mulig å kombinere stor grad av økonomisk likhet med økonomisk vekst, mener utvalget i stor grad skyldes den i internasjonal målestokk høye arbeidsdeltagelsen. Et samarbeid mellom arbeidsmarked og velferdsstat har muliggjort dette.

Det er et mål for utvalget at økonomisk fordeling skal gjøre det mulig for alle å leve sitt liv innenfor visse rammer. Generell likhet er ikke det primære målet. Slik likhet kan imidlertid bidra til et godt samfunn og til at flertallet i befolkningen ser seg tjent med kollektive velferdsordninger. Gode velferdsordninger sørger dessuten for inntekt og muligheter til de som ellers ville ha vanskeligst for å skaffe seg dette på andre måter.

For å kunne opprettholde relativt sjenerøse og omfordelende velferdsordninger må også finansieringen sikres. Selv om arbeidsdeltagelsen i Norge beskrives som høy i internasjonal sammenheng, er det etter utvalgets mening flere enn de som i dag deltar i arbeidslivet som har reelle muligheter til å delta. Utvalget kommer imidlertid ikke med forslag som endrer betingelsene for å ha rett på inntektssikring fordi det er for lite kunnskap om hvilke tiltak som når de rette målgruppene.

For å øke de økonomiske insentivene for at arbeidsgivere vil ansette mer risikofylt og mindre produktiv arbeidskraft, foreslår utvalget en utredning om mulighetene for å innføre det danskene kaller ”fleksjobber”.

5. Hva er utvalgets normative ståsted?

I dette kapittelet fører jeg sammen teori (kapittel 3) og empiri (kapittel 4). De teoretiske idealtypene benyttes for å vurdere hva som er utvalgets normative ståsted. Det vurderes kritisk om utvalget kan sies å innfri kravene til de teoretiske idealene. Det gis kun *eksempler* på mulige innvendinger - kritikken er ikke uttømmende.

Utvalget benytter seg av ulike mål på likhet: Sjanselikhet, like muligheter, reelle muligheter, resultatlikhet, ressurslikhet, relativ likhet og generell likhet. Dersom det er mulig å peke ut hvilke typer likhet utvalget ønsker å fremme, sier dette noe om hvilke mål utvalget har for sin fordelingspolitikk. Dette er tema først i kapittelet (5.1).

Hvordan utvalget behandler eventuelle konflikter mellom likhetsmål og andre sentrale hensyn er neste tema (5.2). Utvalget ønsker blant annet å ivareta arbeidslinja i velferdspolitikken. Arbeidslinja kan ivareta ulike kollektive politiske mål, som økonomisk vekst. Hvordan slike hensyn og andre av utvalgets normative hensyn synliggjøres og ivaretas for å nå målet om større økonomisk likhet, sier noe om hvilke verdier og normer som er prioritert.

Utvalgets bruk av paternalisme inngår også som en del av denne diskusjonen. Dette kan være en "lakmestest" på om det liberale, autonome individet er ivaretatt. Fra et kommunitaristisk ståsted kan bruken av paternalisme i større grad være legitim.

Jeg avslutter (5.3) kapittelet ved å oppsummere de foregående temaene ved å svare på hovedspørsmålet: Hvilke verdier og normer legger utvalget til grunn for å fremme likhet?

5.1 Hva slags likhet?

I sin normative redegjørelse skiller utvalget blant annet mellom følgende typer av likhet:

- Likhet i ressurser: Alle skal ha de samme ressursene uten å ta hensyn til ulike ressursbehov.
- Likhet i muligheter: Alle skal ha muligheter til å erverve seg ressurser.
- Likhet i resultat: Personer som i utgangspunktet er dårligere stilt enn andre, får tilført mer ressurser slik at resultatet blir likt for alle.

Større økonomisk likhet kan oppnås både ved å ha et relativt høyt økonomisk minimum (ressurslikhet), men også ved å tilrettelegge for like muligheter, eller fordele ressurser etter behov (resultatlikhet). Når og hvordan utvalget benytter seg av disse likhetstypene, kan si noe om hvilke hensyn utvalget vektlegger og hvilke mål en større økonomisk likhet skal fremme.

Først (5.1.1) vil jeg se nærmere på hvilke minimumsinntekter utvalget støtter. Utvalgets forslag til tiltak innebærer generelt ikke å heve nivået på disse inntektene. Hvilke begrunnelser gir utvalget for dette?

Deretter (5.1.2) vil jeg se på hvordan utvalget tilrettelegger for individets muligheter. For at alle skal ha et visst mulighetsrom kan det være nødvendig å tilføre ekstra ressurser til de som har størst behov (resultatlikhet). Utvalget går for eksempel inn for økte ressurser til de som har dårligst utgangspunkt i skole og arbeidsliv. Men hvordan skiller eller balanserer utvalget hensynene til to ulike likhetsmål: Like muligheter og ressurser på den ene siden versus likhet i velferd eller nytte på den andre siden? Kanalisering av ressurser til de som har størst behov kan både ivareta individets autonomi og/eller sørge for at individet handler i tråd med sentrale samfunnsinteresser.

5.1.1 Minimumsinntekt

Utvalgets problemdefinering

Utvalget benytter en relativ lavinntektsgrense - 60% av medianinntekt - fordi en slik grense i større grad enn en absolutt lavinntektsgrense gjenspeiler generelle endringer i forbruk og velstand. Flere av dagens minsteinnteksordninger har minimumsnivå under utvalgets lavinntektsgrense. Utvalget mener imidlertid at det med dagens minsteinntekter er mulig å henge noenlunde med i velstandsutviklingen. Dette er en av begrunnelsene for at det i dagens situasjon er lite aktuelt å øke minsteinntektene.

Utvalget vektlegger også at det er andre måter å nå målet om at flere skal ha inntekter over lavinntektsgrensa. Det vektlegges ikke minst hvordan tiltak som medfører at flere blir selvforsørget gjennom lønnsarbeid bidrar til å nå både dette målet og andre samfunns mål.

Minsteinntektene og normative idealer

Venstreliberale synspunkter

I likhet med Rawls og Sen nedtoner utvalget ”fortjenesteargumenter”. Rettferdighetshensyn tilsier ikke at de som har hatt uflaks i naturens lotteri skal ha vesentlige lavere inntekter enn det som er vanlig i samfunnet. At utvalget av prinsipielle årsaker justerer sosialhjelpssatsene i tråd med inntektsutviklingen kan være et uttrykk for dette synet - inntektsutviklingen skal i hvert fall ikke være slik at sosialhjelpsmottakere får redusert kjøpekraft.

Utvalgets relative lavinntektsgrense er ikke i tråd med Rawls’ og Sens teorier. Det sosiale minimumet skal i følge Rawls bestemmes med utgangspunkt i hva som vil øke langtids livsforventningene til de dårligst stilte. I følge Sens kapabilitetstilnærming skal det sosiale minimumet gjøre det mulig å dekke basisbehov og oppnå et minimum av vesentlige funksjoner i samfunnet. Utvalget gir ikke egentlig noen prinsipielle eller deontologiske begrunnelser for hvorfor nettopp 60 % av medianinntekten er valgt, i den forstand at det knytter dette nivået til hva enhver borger bør ha rett til eller har behov for.

Når det gjelder situasjonen til grupper som har inntekt under lavinntektsgrensa, tas det også i bruk mer absolutte mål på hva lavinntekten bør dekke. At det er relativt mange i lavinntektsgruppa som har tilgang til enkelte vanlige forbruks-goder tolkes som at det er mulig å henge noenlunde med i velstandsutviklingen. Sosialhjelpsmottakeres økonomiske situasjon relateres til de statlige veiledende satsene. De statlige veiledende sosialhjelpssatsene går utover å dekke de mest essensielle behovene, slik en høyreliberal minimumsstat ville gått inn for. Hvilke utgifter sosialhjelpsmottakere kan forvente å få dekket inngår i retningslinjene.

De veiledende sosialhjelpssatsene og et relativt stort gratis eller sterkt subsidiert tjenestetilbud kan tilfredsstille kravene også fra venstreliberalister som Rawls og Sen. Så lenge dette minimumet sammen med andre primærgoder eller kapabiliteter gjør at de dårligst stilte får mulighet til å ivareta vesentlige behov og inntektsforskjellene også fremmer deres interesser totalt sett, kan det være tilstrekkelig.

Selv om nivået på det sosiale minimumet ikke behøver å være i strid med Rawls’ og Sens teorier, er ikke nødvendigvis begrunnelsen utvalget gir for at inntekten er på akseptabelt nivå i

tråd med disse teoriene. Et kritisk spørsmål er om utvalgets beskrivelse gir grunnlag for å avgjøre om minstestelsene dekker behov som alle bør få dekket.

Utvalget utdyper ikke hva det kan bety for den enkelte å leve av økonomisk sosialhjelp i et samfunn der de aller fleste har et høyt materielt velstandsnivå. Selv om de relative forskjellene har holdt seg stabile, har de absolutte inntektsforskjellene økt. Inntektsforskjellene kan ha betydning for individets mulighet til å fungere i samfunnet. Forskjellene kan ha betydning for sosialhjelpmottakeres makt, status, selvrespekt og mulighet til deltagelse på sentrale samfunnsarenaer.

Det liberale mulighetsrommet skapes i hovedsak ved hjelp av individuelle rettigheter. Sosiale rettigheter, sammen med sivile og politiske, skal sikre alle et visst frihetsrom og en reell mulighet til å leve sitt liv ”innenfra” og til å delta i samfunnet som likeverdige borgere. En universell barnetrygd, som skal dekke ekstraavgifter forbundet med å ha barn, er i tråd med denne tradisjonen. Den sterkt skjønnsbaserte sosialhjelpen kan bryte med idealet om likebehandling og ivaretagelse av individets autonomi. Hvordan sosialhjelpen blir tildelt, kan derfor berøre sentrale liberale verdier.

Sosialhjelpens karakter har også vært tema i mange tiår i norsk sosialpolitikk. Å motta sosialhjelp kan være stigmatiserende og innvirke negativt på klientens integritet og myndighet. En skjønnsbasert sosialhjelp kan riktignok også ha positive sider. Utmåling av økonomiske ressurser med utgangspunktet i individets behov for hjelp kan blant annet medføre at individet får reell mulighet til å fungere i samfunnet.

Til tross for at normative spørsmål knyttet til den skjønnsbaserte sosialhjelpen har vært et gjennomgangstema i norsk sosialpolitikk, er disse spørsmålene viet liten plass i utredningen. Utvalget benytter i hovedsak empiriske argumenter for å vurdere den skjønnsbaserte sosialhjelpen. Det vises til at mange får hjelp med dagens ordning. Utvalget ønsker av prinsipielle grunner ikke å avvikle den skjønnsbaserte sosialhjelpen, men peker på at det bør gjøres noe med ordningen dersom ikke igangsatte tiltak (kvalifiseringsprogrammet) medfører en sterk reduksjon i antall mottakere av sosialhjelp. Tiltak som generelt kan redusere uheldige sider ved skjønnsutøvelsen blir ikke vektlagt.

Utvalget viser riktignok avslutningsvis til at sosialhjelpen er sterkt skjønnsbasert og at det kan være uheldig å motta en slik hjelp over lengre tid. Men utvalget drøfter ikke på prinsipielt grunnlag om den sterkt skjønnsbaserte sosialhjelpen bør skille seg fra velferdsstatens andre inntektssikringsordninger.

Utvalget drøfter heller ikke om sosialhjelpen er en treffsikker ordning for å nå de som har behov for økonomisk hjelp. Å sørge for at de som har minst skal få den hjelpen de trenger, er en kjerneoppgave for velferdsstater. Dette argumenteres det da også for i utvalgets forsvar for å øke barnetrygdsatsene: Universelle ordninger er treffsikre og dessuten lette å administrere. Men disse argumentene gjenfinnes altså ikke når spørsmålet om økonomisk sosialhjelp behandles.

Utvalget svarer heller ikke på hvorfor noen år i arbeidslivet gir en rettighetsbasert inntektssikring, mens de som ennå ikke har kommet inn i arbeidsmarkedet eller som har lite arbeidserfaring skal ha en uforutsigbar inntektssituasjon knyttet til kommunale sosialhjelpssatser og til sosialarbeideres vurdering av klientens individuelle behov for hjelp.

Utilitaristiske hensyn

Arbeidets sentrale plass i samfunnet og i den norske samfunnsmodellen legitimerer å ikke innføre minsteinntekter som svekker arbeidslinja. Arbeidslinja kan ivareta utilitaristiske hensyn ved å bidra til økonomisk vekst. Høy arbeidsdeltagelse er blant annet nødvendig for å ivareta produktiviteten. Å ta hensyn produktiviteten i arbeidslivet er ikke i seg selv et uttrykk for utilitaristiske hensyn. Dersom imidlertid målet er mest mulig nytte og dette går på bekostning av situasjonen til de dårligst stilte, er dette et uttrykk for utilitaristiske hensyn⁵.

Utvalget viser til at det kan være et problem at relativt høye minsteinntekter gjør det vanskelig å ansette lavt utdannet og lavt kvalifisert arbeidskraft. Denne problemdefineringen understrekes ved at det vises til at land som fører en mer økonomisk liberal politikk, inkludert lave minstelønninger, er bedre enn Norge til å inkludere utsatte grupper i arbeidsmarkedet. Å

⁵ I hvilken grad venstreliberale eller utilitaristiske hensyn blir ivaretatt når det kommer til spørsmålet om produktivitet, blir drøftet i 5.2.

heve inntektssikringsnivået vil redusere det direkte insentivet til å arbeide. Det vil også medføre at det blir press i retning av å heve minstelønningene.

Hensynet til arbeidslinja setter altså grenser for hvor høye minsteinntektene skal være. Utvalgets relativt svake fokus på inntektssituasjonen for sosialklienter og andre lavinntektsgrupper kan være et resultat av at utvalget anser at det er deltagelse i arbeidslivet som er det mest påtrengende samfunnsproblemet. Hvilke individuelle behov som skal dekkes av den skjønnsbaserte sosialhjelpen bestemmes i siste instans av hva som vil fremme arbeidsdeltagelsen.

Utvalget kan imidlertid mene at minsteinntektene dekker nødvendige behov og av den grunn er viet relativt liten oppmerksomhet. Men siden utvalget ikke gir noen utførlig beskrivelse av hvordan sosialklienters livsforventninger og muligheter til å realisere basisfunksjoner i samfunnet er ivarettatt, tilsier dette at utilitaristiske hensyn er vektlagt. Hvilke konsekvenser minsteinntektene har for arbeidslinja og effektiviteten i arbeidslivet, kan være vektlagt på bekostning av situasjonen til de dårligst stilte.

Kommunitaristiske hensyn

Å støtte opp om arbeidsetikken fremmer også kommunitaristiske hensyn. Felles verdier og sosial inkludering gjennom deltakelse i arbeidslivet bidrar til et godt samfunn.

Utvalget beskriver at en stor andel av lavinntektsgruppa består av ikke-vestlige innvandrere. Dette gjelder også for sosialhjelpsmottakere. Når utvalget beskriver at det er et problem med "(...)stadig påfyll av nyankomne innvandrere uten arbeidsinntekt" (jfr. s. 49-50), kan dette være et uttrykk for at utvalget mener at innvandringen utgjør et stort press på det norske inkluderingssystemet.

Foruten at arbeidslinja fremmer økonomisk vekst, viser utvalget til at deltagelse arbeidslivet også virker sosialt inkluderende. Utvalget begrunner ikke eksplisitt sine minsteinntektssatsinger med sammensetningen av lavinntektsgruppa. Men siden gruppa består av en relativt stor andel av ikke-vestlige innvandrere, kan dette tilsi at det har vært ekstra viktig for utvalget at sosialhjelpen og andre minsteinntekter støtter opp om arbeidslinja.

Innføringen av de enkelte velferdsordningene har hatt ulike politiske begrunnelser. Blant annet har arbeiderbevegelsen vært opptatt av å sikre rettigheter for sine medlemmer. De som ikke har hatt statusen ”arbeider” har arbeiderbevegelsen hatt et ambivalent forhold til (Terum 1996). Det ”sosialdemokratiske medborgerskapet” har vært knyttet til ”the citizen worker”: Det er relasjonen til arbeidsmarkedet som utløser arbeiderens medborgelige rettigheter (Lorentzen 2004: 102).

Det er ikke primært uttalte moralske argumenter knyttet til ”the citizen worker” som gjør at utvalget ikke fremmer forslag om mer rettighetsbasert økonomisk sosialhjelp og en ytterligere heving av stønadsnivået. Verken liberal pliktetikkk eller kommunitaristiske ”common sense”-verdier og -normer i samfunnet vektlegges i utvalgets situasjonsbeskrivelse og i begrunnelsene for tiltakene utvalget foreslår. Utvalget viser for eksempel til at ”fortjenesteargumentet” kan ha relativt stor utbredelse i samfunnet. Det vektlegger imidlertid i liten grad dette argumentet, blant annet fordi gyldigheten av det trekkes i tvil.

Selv om utvalget viser lite eksplisitt til slike verdier, er spørsmål knyttet til arbeidsdeltagelse verdiladet. Siden utvalgets lavinntektstiltak støtter opp om arbeidslinja, kan ivaretagelse av arbeidsetikken implisitt legges til grunn. Så lenge arbeidsetikken ivaretas i ønsket grad med tiltak som implisitt og eksplisitt støtter opp om arbeidslinja, slipper man å ta grunnleggende verdidebatter knyttet til lønnsarbeidet. Når normen om arbeid ivaretas på en slik indirekte måte, kan dette sies å være en kommunitaristisk måte å ivareta arbeidsetikken på. Normene eller sedvanene tas for gitt. Normative spørsmål om når arbeid er et gode eller en byrde, og hva som er individets forpliktelser ovenfor samfunnet blir ikke belyst.

5.1.2 Inntektsmuligheter

Istedenfor å øke sosialhjelpen og andre minsteinntekter, kan utjevning av mulighetene til å skaffe seg en inntekt over lavinntektsgrensa (60 % av medianinntekten) være utvalgets hovedstrategi for å heve inntektsbunnen. Hva utvalget legger i mulighetsbegrepet og hvordan mulighetene skal realiseres er tema i dette kapittelet.

For at det skal foreligge reelle muligheter kan det være nødvendig å kanalisere ressurser til de som har størst behov for hjelp (resultatlikhet). Et sentralt normativt spørsmål i den forbindelse

er hvordan utvalget ivaretar Sæns skille mellom *muligheter* til å oppnå verdifulle funksjoner (kapabiliteter) og *oppnådde* verdifulle funksjoner.

Utvalgets utforming av mulighetsrom

Hva legger utvalget i like muligheter?

Alle skal i følge utvalget ha mulighet til å leve sitt liv innenfor sosialt akseptable grenser. Et slikt mål kan trolig de fleste slutte seg til. Samfunnet setter noen rammer for vår frihet.

I utvalgets beskrivelse er det først og fremst individets tilgang til levekårressurser som inntekt, utdanning og helse, som bestemmer individets frihet eller muligheter. Tilgang på levekårressursene definerer individets mulighetsrom. Utvalget mener at alle skal ha muligheter til å oppnå et visst nivå av disse ressursene. Individets muligheter til å erverve seg slike ressurser er bestemt av både individets humankapital (medfødte og ervervede ressurser) og hvordan individets ressurser verdsettes i samfunnet (arenaegenskaper).

Arbeidsmarkedet beskrives som den sentrale fordelingsarenaen i samfunnet. Tilgang på økonomiske ressurser er både avhengig av individets humankapital - og da spesielt utdanningskapital - og arbeidsmarkedets egenskaper. Individets inntekter i arbeidsmarkedet, gir igjen forbruksmuligheter og tilgang til ulike markeder.

Utvalgets bruk av begrepene humankapital, marked og bytte/verdsetting kan knyttes til teorier om rasjonelle valg (Hagen 2005). Det er rasjonelle aktører eller kunder som er styrt av egeninteresser. Når aktører investerer sine ressurser på markeder, er det for å tilfredsstille visse preferanser. Det er ikke kun "pengemarkeder", men også samfunnsområder som i større grad inngår i velferdsstatens ansvarsområde som faller inn under markedsparaplyen. Det er altså kunden som skal "kjøpe" velferd eller forbruksgoder på private eller offentlige markeder. Om kunden tar i bruk muligheten eller ikke, avhenger av blant annet preferanser.

Når utvalget bruker betegnelse reelle muligheter eller reell valgfrihet, er det for å understreke at noen kan være utestengt fra ulike markeder eller samfunnsarenaer. For å sikre at alle har reell mulighet til å delta, må de som har dårligst utgangspunkt tilføres ekstra ressurser. Realiseringen av reelle muligheter og reell valgfrihet sees også i sammenheng med

det utvalget kaller resultatlikhet. De som ikke har like godt utgangspunkt som andre på grunn av ”naturens lotteri”, må tilføres mer ressurser dersom målet er resultatlikhet.

Utvalgets syn på hva som utvider og innsnevrer individets mulighetsrom

Det tas utgangspunkt i hva individet har oppnådd av ressurser/resultater for å vurdere om det foreligger like muligheter. Utvalget mener at når det er klare sosiale gradienter i fordelingen av levekårsressursene utdanning, inntekt og helse, så tyder dette på at det er strukturell diskriminering på arenaene og ikke primært ulike preferanser knyttet til sosiale, kulturelle eller biologiske gruppeforskjeller. Denne tolkningen er i tråd med den svenske levekårsforskeren Robert Eriksons anbefalinger (jfr. s. 31). Statistiske forskjeller i gruppegjennomsnitt kan derfor legitimere tiltak for å utjevne mulighetsforskjeller.

Både utdanning, helse og inntektsnivå har generelt økt i samfunnet, samtidig som de relative sosiale forskjellene er opprettholdt. Utvalgets ”rettferdighetsambisjon” når det gjelder den nedre delen av inntektspyramiden er knyttet til mer absolutte krav: De som er dårligst stilt må få en reell mulighet til å følge med på samfunnsutviklingen.

Utvalget benytter seg ikke bare av relative sammenligninger av gruppegjennomsnitt for å finne hvilke grupper som bør få økte muligheter i samfunnet. Som for beskrivelsen av lavinntektsgruppas materielle situasjon, benyttes også en ”absolutt minimumsgrense” for krav til utdanning og arbeid.

Barn og unge skal sikres et minimum av opplæring som skal gjøre dem i stand til å foreta egne valg når de blir voksne. Utvalget vektlegger at alle elever skal ha basiskunnskaper når de går ut av grunnskolen, slik at de har reelle muligheter til å fullføre videregående skole. Minimumskravene knyttet til arbeidsmarkedet er deltagelse i arbeidslivet og et minimum av arbeidslivskvalifikasjoner.

Utvidelse av mulighetsrom ved innføring av nye og bedre universelle ordninger er først og fremst rettet mot barn og unge. Utvalgets forslag om å utvide det universelle barnehage tilbudet ved gratis kjernetid er tiltak som blant annet har til formål å øke sjanselighetene i skolen. Spesielt barn med innvandrerbakgrunn og barn som har foreldre med

lav sosioøkonomisk status, kan få økte muligheter i skolen med dette forslaget fordi flere vil få tilgang til barnehagearenaen og lære mer.

Mer målrettede tiltak er rettet mot den voksne delen av bekymringsgruppa. Utvalget mener det er et problem at mange som er i arbeidslivet ikke har nødvendige ferdigheter. Halvparten av ikke-vestlige innvandrere tilhører bekymringsgruppa. Utvalget mener at det er urealistisk for noen grupper å ta videregående skole i voksen alder. Det bør derfor gis et bedre finansieringstilbud til grupper som ikke har preferanser for utdanning og dessuten trenger en slik utdanning mest. Andre ”gode” videreutdanningsordninger vil dessuten være et insentiv til økt læring.

Økning av humankapital, og da spesielt utdanningskapital, er utvalgets hovedstrategi for å øke individets mulighetsrom. Utvalgets tiltak vil i liten grad endre hvordan individets ressurser verdsettes på ulike samfunnsarenaer. Praktiske ferdigheter og stor interesse for livet utenfor skolen kan eksempelvis fortsatt gi liten uttelling eller læringsutbytte på skolearenaen med utvalgets tiltak. Samarbeidsevner, helse, personlig framreden, omstillingsdyktighet og prestasjonslønn er egenskaper som i følge utvalget kan være gjenstand for seleksjonsprosesser på arbeidslivsarenaen. Utvalgets tiltak berører liten grad egenskapene på arbeidslivsarenaen. Forslaget om å innføre de danske fleksjobbene, kan imidlertid til viss grad endre institusjonelle strukturer.

Spørsmål om en reduksjon i mulighetsrom er knyttet til inntektssikringsordningene. Utvalget ønsker å gjøre noe med arbeidstakers insentiver til å stå i jobb. Dette kan gjøres med insentiver (gulrot eller pisk) som gjør det mer lønnsomt å arbeide eller gjøre trygdeordninger mindre attraktive. Utvalget mener imidlertid at slike tiltak gir en økning av mulighetsrom fordi flere vil delta i arbeidslivet, og på sikt er det det beste for de aller fleste.

Muligheter og det moralske mennesket

En gitt fordeling av helse, utdanning og arbeidsdeltagelse kan knyttes både til individets ulike preferanser, vilje og motivasjon til å investere sine ressurser på den aktuelle arenaen og til manglende reelle muligheter.

I hvilken grad individets livssituasjon skyldes egne preferanser eller ikke, kan være et legitimt moralsk hensyn. Myndighetene må imidlertid ha en rekke data for å kartlegge individets "preferansehistorie" dersom dette skal vektlegges i fordelingen av ressurser (Arneson 1989: 85-8). Utvalget benytter seg i hovedsak at tverrsnittsdata som gir et bilde av ressursfordelingen på et gitt tidspunkt. De ressursene individet har, som utdanning og helse, kan både betraktes som variabler som sier noe om individets (nåtidige/framtidige) muligheter og som et resultat av individets tidligere valg og innsats (resultat-/innsatsvariabel). Bruken av enkeltindikatorer og ikke flere indikatorer til å beskrive individets ressurser gir dessuten et lite nyansert bilde av individets situasjon.

Utvalget ser ut til i en viss grad å anerkjenne individets ansvar som en legitim normativ dimensjon. Det setter imidlertid ikke opp noen grenser for hva som er individets ansvar og hva som er samfunnets. Mangelfull kunnskap om individets valgmuligheter og situasjon kan gjøre dette vanskelig. Dessuten kan kunnskap om ulike forhold som påvirker individets atferd "problematisk" grensedragningen. Det kan være snakk om "grader av frie valg": Det kan eksempelvis være lettere å velge utdanning når man kommer fra et "utdannende" hjem enn når man ikke gjør det. Det er derfor vanskelig å bestemme hvilke handlinger eller resultater som kan tilbakeføres til individets "frie valg" og hva som skyldes forhold som var utenfor individets kontroll.

Dessuten har samfunnet en plikt til å hjelpe de som ikke tar vare på sjansene sine. Som følge av dette mener utvalget at den praktiske fordelingspolitikken handler om å hjelpe de som ikke har like godt utgangspunkt som andre. Barn og unge som inngår i kategorien "de som som ikke har like godt utgangspunkt som andre" er der fordi samfunnet har mislykkes med å gi alle reelle muligheter. For "kompetente voksne" inneholder denne kategorien i tillegg til de som ikke har hatt reelle muligheter de som har brukt den reelle muligheten feil, enten på grunn av forhold som var innenfor eller utenfor deres kontroll.

Å sørge for at alle får "reelle muligheter", uavhengig av årsaken til hjelpebehovet, gjør at flest mulig kan erverve seg et minimum av ressurser eller "kapabiliteter". Denne tolkningen er også i tråd med en parallell som Hilde Bojer (i et av utredningens vedlegg) peker på mellom den nordiske levekårstilnærmingen og Sens kapabilitetstilnærming: Begge tilnærmingene er en

”(...)form for likhet i muligheter, men muligheter på hvert tidspunkt i livet, ikke mulighetene på startstreken” (NOU 2009: 305).

Muligheter versus insentiver

Når det ikke er mulig å trekke en grense mellom hva som skyldes individets valg og hva som skyldes omstendigheter, svekkes legitimiteten til moralske argumenter knyttet til fortjeneste og individets ansvar. Utvalget er derfor mer opptatt av å finne tiltak som ut fra erfaring eller teori sannsynligvis vil bidra til ønsket atferd (resultatlikhet) og mulighetsrom (like muligheter). Fra et aggregert datanivå sannsynliggjør utvalget, ved bruk av annen forskning, hvilke tiltak som trolig gjør at flest mulig når minimumsnivået.

I stedet for utvalgets mulighetsstrategi, kan man tenke seg at ”tvang” er en alternativ måte å nå målet om at alle skal ha et minimumsnivå av levekårsressurser. Videregående skole og videreutdanning for arbeidstakere kan gjøres obligatoriske. Helsa kan forbedres med påbud om for eksempel daglig inntak av de ”fem grønne” og mosjon. Det kan videre innføres aktivitets- og arbeidskrav. En slik politikk kan, i tråd med teoretikere som Lawrence M. Mead, rettferdiggjøres med at det er borgernes plikt å bli ”funksjonelle innbyggere” (Mayer 2008: 167-8; Offe 1988: 194).

Kravene kan imidlertid anses for å være inhumane og bryte med grunnleggende verdier i vårt samfunn. Dessuten vil ikke nødvendigvis kravene medføre ønskede resultater. At alle skal ha et visst ressursnivå (resultatlikhet) kan innebære en innsats. Et gitt kunnskapsnivå krever at individet til en viss grad ønsker eller er motivert til læring. Hvilke mekanismer som bidrar til læring og det ønskede resultatet kan derfor være nødvendig å kartlegge.

Hva som er en mulighet er knyttet til noe individet ønsker eller søker (Arneson 1989: 85). Tjenester eller ressurser som ikke er i tråd med et individs interesser/preferanser er ikke en mulighet. Tilbudet kan da heller fungere som et insentiv til at individet handler i tråd med ønsket atferd. Når individets preferanser ikke er kartlagt, kan det være vanskelig å skille mellom hvilke tiltak gir en ny eller utvidet mulighet på den ene siden eller fungerer som et insentiv på den andre.

Når det er strukturelle forhold som forhindrer noen i å gjøre det de ønsker, medfører en fjerning av disse en økt mulighet. Utvalgets forslag om å gi enkelte grupper av voksne tilbud om finansiering av videregående skole, kan innebære utvidede muligheter fordi finansieringen er en viktig hindring for å realisere et ønske. ”Gode tilbud” om videreutdanning kan på den annen side oppleves som en innsnevring av mulighetsrommet, når det ikke bidrar til realisering av egne ønsker - tilbudet kan da fungere som et insentiv.

Utvalget er lite opptatt av å skille mellom insentiver og muligheter. Det er først og fremst opptatt av å finne tiltak som medfører at flest mulig får et minimum av levekårsressurser. Siden grensa mellom individets ansvar/plikter og samfunnets ansvar/plikter i liten grad er et tema, blir det et utydelig skille mellom individ og samfunn. Det blir få grenser for hvilke tiltak som samfunnet bør innføre så lenge de fremmer samfunnsmålene. Når det ikke er avklart hvilke betingelser som må være oppfylt for å si at det foreligger (rimelig) like muligheter, vil også hva som overlates til individets valg og ansvar være uavklart.

På grunn av ”arbeidsplikten”, kan individets preferanser for deltagelse i arbeidslivet være irrelevant i spørsmålet om like muligheter. Utvalget mener det er grupper i samfunnet som har reelle muligheter til å stå i arbeid og som likevel ikke gjør det. Inntektssikringsordninger når derfor feil målgrupper. Siden det ikke er noen tydelige grenser mellom individets ansvar og samfunnets ansvar, er det tiltak som kan påvirke individets atferd/preferanser i ønsket retning som er løsningen. Utvalget gir et sammensatt bilde av hva som påvirker individets motivasjon og valg knyttet til arbeidsdeltagelse. Det kan derfor være aktuelt å innføre mange typer tiltak. Økonomiske insentiver er kun én faktor. For grupper som har lite å tjene på arbeid framfor trygd (stønadsfella), kan imidlertid økonomiske insentiver ha en relativt stor betydning for å motivere til arbeidsdeltagelse.

Utvalget ønsker ikke å innføre økonomiske insentiver rettet mot grupper som ikke har mulighet til arbeidsdeltagelse. Dette er til dels begrunnet med tiltakseffektive betraktninger: Økonomiske insentiver for å fremme arbeidsdeltagelse vil ikke virke ovenfor denne gruppa. Dessuten er begrunnelsen knyttet til rettferdighetshensyn: Å innføre økonomiske insentiver rettet mot barn, syke og andre som ikke har noe valg, vil være en tilleggsbelastning og gjøre mulighetsrommet enda mindre.

Oppsummering

Utvalgets primære mål er at alle skal et minimumsnivå på objektive levekårsparametere som utdanning, arbeidsdeltagelse og inntekt. Dette nivået er først og fremst begrunnet med at alle skal ha reelle muligheter til å velge hvilke liv de vil leve (subjektive mål/preferanser) gjennom deltagelse på ulike markeder.

Midlene som utvalget benytter for at alle skal ha mulighet til å ha et minimumsnivå av ressurser oppnås til dels gjennom universelle rettigheter og dels ved behovsprøving/målrettede tiltak. Uklarheten om hva som er individets preferanser gjør skillet mellom hvilke tiltak som er en utvidet mulighet for målgruppa og hvilke tiltak som er et insentiv for at individet skal handle i tråd med samfunnsønskelig atferd utydelig.

Det er også et utydelig skille mellom tilrettelegging for like muligheter og resultatlikhet. Når det tildeles ressurser slik at individet til en hver tid har en reell mulighet, uten å ta hensyn til hvordan individet tar i bruk mulighetene det tilrettelegges for, kan dette være et uttrykk for et ønske om resultatlikhet like mye som å tilrettelegge for muligheter.

Utvalget ser ut til i en viss grad å anerkjenne individets ansvar som en legitim normativ dimensjon. Utvalget setter imidlertid ikke opp noen grenser for hva som er individets ansvar og hva som er samfunnets.

Inntektsmuligheter og normative idealer

Liberale trekk

Utvalget har et liberalt fokus ved å være opptatt av individets muligheter til å realisere sine livsmål. Fordeling av ressurser som anses som sentrale for å realisere ulike typer livsmål er i tråd med dette. Bruken av ”objektive” ressurser muliggjør sammenligninger av ulike personers livssituasjon. Ved å sørge for at alle har krav på et visst nivå av samfunnets sentrale ressurser, kan alle få tilgang til et mulighetsrom.

Rawls’ sjanselighet innebærer en viss utligning av forskjeller knyttet til sosiale og kulturelle forhold. Han mener at klasseforskjeller som medfører at individer med samme evner og viljer

får urimelig ulike muligheter til å få posisjoner og stillinger i samfunnet bør fjernes. Tydelige sosiale gradienter i primærgoder som inntekt og i hvem som besitter posisjoner og stillinger i samfunnet kan være i strid med Rawls' "sjanselighet".

Rawls' reelle muligheter innebærer at i tillegg til sjanselighet eller meritokratisk likhet, skal også forskjellsprinsippet innfris. Dette kan innebære at en mer "direkte" fordeling av ressurser/primærgoder prioriteres på bekostning av en fordeling som prøver å utligne evner/sosial diskriminering. Siden utvalget ikke utligner økonomiske forskjeller primært gjennom direkte kontantoverføringer, men ved å tilrettelegge for reelle muligheter til å oppnå høyere inntekter, tilsier dette at Sens rettferdighetshensyn mer enn Rawls' er lagt til grunn.

I likhet med Sen mener utvalget at det må tas hensyn til ikke bare sosialt skapte forskjeller, men også at individer er forskjellige på grunn av ulike medfødte egenskaper, for å realisere like reelle muligheter. Utjevning av talenter for å oppnå like reelle muligheter kan medføre at flere kan oppnå "verdifulle funksjoner". Utvalget henviser til Sen når det utmåler mulighetsrommet med sin ressurs - arena tilnærming. Det sammenligner fokuset på individets evne til å nyttegjøre seg ulike markeder med Sens opptatthet av individets mulighet til å få omsatt formell inntekt til ønskede aktiviteter (verdifulle funksjoner).

En ulempe, sett fra liberalt perspektiv, ved å åpne opp for å utligne også medfødte forskjeller, er at det kan bli (enda) vanskeligere å sette grensa for hva som menes med å ha en reell mulighet, og dermed ansvarsfordelingen mellom individ og samfunn. Hvor går grensa for å utligne forskjeller på grunn av ulike behov, og hvem bestemmer hvilke behov som skal utlignes? Utvalgets uklare skille mellom resultatlikhet og likhet i reelle muligheter kan være et uttrykk for dette.

Utvalget benytter seg av Sens "frihetsstrategi" ved å se på oppnådde resultater for å bedømme hvilke muligheter som finnes. Stein Ringen (1995) er kritisk til denne metoden. I følge Ringen er det mulig å spesifisere hvilke personlige ressurser og strukturelle forhold som må være tilfredsstillt for at det skal foreligge reelle muligheter. Dersom det utarbeides standarder for hva som skal til for at det er "like muligheter", kan man spørre: "(...) what choices people *can* make, not what choices they *have* made (Ringen 1995: 14). Utvalget definerer ikke mer

generelle standarder for hva som er en reell mulighet i ulike situasjoner slik Ringen mener det bør gjøres.

For Sen er hva ulike individer eller grupper har oppnådd på ulike arenaer, som utdanning og arbeidsliv, et hjelpemiddel til å identifisere at det er ulike betingelser for å delta. Hans primære mål er ikke at flest mulig skal ta i bruk de verdifulle funksjonene, men ha en mulighet til å ta dem i bruk. Han ønsker med kapabilitetstilnærmingen å synliggjøre betingelser for at mennesker med ulike evner og livsmål skal ha frihet til å leve sine liv målt opp mot viktige funksjoner i samfunnet.

Rawls utarbeidet retningslinjer for hvordan samfunnets grunnleggende institusjoner skal fordele ressursene på en rettferdig måte. Når samfunnets fordeling er innenfor rimelighetens grenser, har individet en plikt til å følge spillereglene. Selv om Rawls åpner opp for at både miljø og arv påvirker individets vilje, mente han likevel det var en tilstrekkelig rest igjen til at "frie valg" og individuelt ansvar er viktige moralske størrelser.

Denne betydningen av det moralske mennesket har liten plass i utredningen. I forbindelse med hvem som har rett til inntektssikring settes det imidlertid opp en liberal distinksjon mellom de som har reelle valg og de som ikke har det, og mellom de som har behov for hjelp og de som ikke har det, men uten at utvalget gir noen retningslinjer for grensedragningen.

Med utgangspunkt i utvalgets datagrunnlag kan det være vanskelig på et generelt grunnlag å drøfte hvilke ulike betingelser som bør være utjevnet for å kunne si at alle har rimelig like muligheter for å delta. Utvalget kan ha vært mer opptatt av å finne effektive midler for å oppnå resultatlikhet og mindre opptatt av hvilke betingelser som må foreligge for at det er rimelig like muligheter. Et manglende fokus på å skille mellom hva som er individets frihets- og ansvarsområde på den ene siden, og hva som er statens eller samfunnets ansvar på den andre, innebærer at et sentralt liberalt hensyn ikke er ivaretatt.

Utilitaristiske trekk

Utvalget oppnår til dels "reelle muligheter" ved bruk av insentiver for at flest mulig skal ha et minimum av levekårressurser. Til dette minimumsnivået er det også knyttet generelle samfunnsinteresser. Det utydelige skillet mellom hvilke tiltak som er insentiver og hvilke som

gir økte reelle muligheter, tilsier at det også er viktige samfunnsinteresser som ønskes å ivaretas med tiltakene.

Verdiene av utdanningskapital og arbeidsdeltagelse i vårt samfunn, kan være så åpenbare at disse ressursene uten videre kvalifiserer til ”verdifulle funksjoner”. Men dersom ”verdifulle funksjoner” ikke innebærer en refleksjon over ulike individers frihet i samfunnet, men blir et mål i seg selv, kan dette være uttrykk for utilitaristiske hensyn. Målet kan være at flest mulig skal oppnå de verdifulle funksjonene (resultatlikhet) mer enn hvilke betingelser som bør være oppfylt for at alle skal ha mulighet til å oppnå dem.

Utvalget finner de mest effektive virkemidlene - både insentiver og nye muligheter - for å nå målet om at flest mulig skal fullføre videregående skole. Det samme er tilfelle når det gjelder tiltak for at flest mulig skal delta i arbeidsmarkedet. Målet kan være at flest mulig deltar i utdanning og arbeid slik at produktivitetshensyn kan ivaretas og dermed sikre finansieringen av mest mulig total nytte eller velferd.

Kommunitaristiske trekk

En kommunitaristisk frihetsoppfatning vektlegger individets avhengighet av samfunnet for å kunne oppleve å ha verdifulle muligheter. Mens utilitarister vil være opptatt av å fremme mest mulig velferd eller flest mulige preferanser, vil kommunitarister vektlegge hva som totalt sett er til individets beste. Tiltak som underbygger samfunnets verdigrunnlag, kan bidra til å skape meningsfulle livsmål for individet. Når individet skal realisere seg gjennom utdanning og arbeidsliv, kan dette være et uttrykk for at samfunnet verdsetter dette. Deltakelse kan medføre anerkjennelse og tilhørighet.

Små forskjeller i samfunnet generelt kan vektlegges av kommunitarister fordi dette kan bidra til gode samfunnskvaliteter. Utvalget gir små forskjeller i samfunnet noe av æren for relativt stor inntektsmobilitet. Men som tidligere påpekt, er ikke denne type likhet det primære målet for utvalget.

Kommunitaristers vektlegging av sosiale identiteter er så godt som et ikke-tema. Det er individets rasjonelle og kognitive evner som vektlegges. Sosiale gradienter i utdanning, helse og inntekt blir stort sett forklart med sosial diskriminering, og ikke med at ulike sosiale

identiteter og verdier gir andre preferanser. Siden en relativt stor andel av lavinntektsgruppa består av ulike innvandrergupper, kan identitet ha stor betydning for størrelsen på mulighetsrommene. Denne problematikken tas ikke opp.

Når en relativt stor andel av barn og unge sliter med sin psykiske helse, diskuterer ikke utvalget dette i lys av samfunnsstrukturer, men påpeker at det er viktig at de som sliter får hjelp. Strukturelle betingelser for at individet skal oppleve tilhørighet og at det betyr noe i samfunnet, er i liten grad problematisert. Utvalget er opptatt av å finne tiltak som bidrar til å motivere individet til deltagelse i skole og arbeid.

På denne bakgrunn kan man si at utvalget i liten grad utpeker hvilke verdier og egenskaper som skaper gode samfunn å leve i for individet. Det er mulighetene for at kompetente aktører kan realisere sin humankapital på markeder som i stor grad bestemmer samfunnsutformingen. Bestemte oppfatninger om hva som er ”gode samfunn” kan imidlertid ligge under utvalgets vektlegging av resultatlikhet. At flest mulig deltar i utdanning og arbeidsliv kan medføre at det er mulig å opprettholde et godt samfunn å leve i.

5.2 Hensynet til de dårligst stilte versus andre hensyn

Det er en utbredt oppfatning at økonomisk vekst og sosial framgang lar seg kombinere, også for svakere stilte grupper (Dahl m.fl. 2001). Velferdsstaten sørger for omfordeling slik at også de dårligst stilte tar del i velstandsutviklingen. En kombinasjon av sosial rettferdighet og markedsliberalisme er en del av velferdsordningenes fundament.

Også når det gjelder fordelingen av ressurser og muligheter til de som har minst, ivaretar utvalget hensynet til arbeidslinja og effektivitet. I dette kapitlet beskrives først (5.2.1) hvordan utvalget omtaler og løser eventuelle konflikter mellom hensynet til de dårligst stilte og effektivitetshensyn. I en etterfølgende kritisk vurdering (5.2.2) av om venstreliberale interesser er ivaretatt, inngår også en vurdering av eventuelle paternalistiske trekk: Legitimeres utvalgets tiltak med at de vil være til individets beste?

5.2.1 Velferdsstaten og arbeidsmarkedet

Utvalgets tiltak støtter opp om samarbeidet mellom velferdsstat og marked (jfr. figur 1, s. 48). Velferdsstaten kan støtte opp om markedsøkonomien. Investeringer i humankapital bidrar til en arbeidsstyrke som kan innfri arbeidsmarkedets krav. Arbeidsinnretningen på velferdsordningene fremmer dessuten yrkesdeltakelse. For arbeidstakere som ikke tilfredsstillende arbeidslivets krav, sikrer velferdsordningene en relativt høy inntekt. At mindre produktiv arbeidskraft kan bli forsørget av velferdsstaten, gjør det enklere for arbeidslivet å ta effektivitetshensyn. Vektlegging av arbeidslinja vil ikke bare påvirke de som mottar velferdsytelser, men kan også bidra til å opprettholde lønnsarbeid som en norm og en ønsket livsform i befolkningen.

Markedsøkonomi kan også fremme velferdsstaten. Et effektivt arbeidsmarked sikrer og skaper nye arbeidsplasser. Utvalget viser til at økonomisk vekst har vært nødvendig for å realisere det høye velferdsnivået. Det er imidlertid ikke inntektsnivået i seg selv som er viktigst. Effektivitetshensynene begrunnes først og fremst i nødvendigheten av å opprettholde arbeidsplasser i den globale konkurranseøkonomien. Dette bidrar igjen til å finansiere velferdsstaten direkte via skatteinntekter og indirekte ved at folk blir selvforsørget. Det er også et mål å unngå store relative forskjeller. Å opprettholde nivået på inntektssikringsordningene begrunnes blant annet med at ikke store grupper skal henge etter i velferdsutviklingen.

Alle tiltakene utvalget foreslår rettet mot lavinntektsgruppa støtter direkte eller indirekte opp om arbeidslinja. En høy arbeidsdeltagelse er i følge utvalget en av de viktigste årsakene til at det har vært mulig å kombinere en stor grad av økonomisk likhet med økonomisk vekst. Høy deltagelse i arbeidslivet er en forutsetning for at den nordiske samfunnsmodellens økonomiske bærekraft. For å opprettholde modellen må individet realisere seg selv i hovedsak innenfor lønnsarbeidets rammer.

Kravene fra arbeidsmarkedet setter premisser for velferdspolitikken. Globalisering og teknologisk utvikling medfører nye velferdsutfordringer når det gjelder å sikre kompetent arbeidskraft. Hvordan man kan sørge for dagens og morgendagens deltagelse i arbeidslivet er et av utvalgets hovedhensyn.

Utvalget baserer seg blant annet på OECDs og SSBs beskrivelse av hvilke krav til arbeidstakere som er nødvendige i dagens og framtidens arbeidsmarked. En forbedring av arbeidstakernes kunnskaper er framstilt som nødvendig for å opprettholde arbeidsplasser og økonomisk vekst. Utvalget mener det ikke er noe alternativ å senke utdanningsambisjonene.

I økonomier som i stor grad er kunnskapsbaserte, vil utviklingen av menneskelig kapital - eller humankapital - være av vesentlig betydning for produktiviteten. Utvalgets fremming av ”utdanningslinja” i velferdspolitikken kan derfor også medføre en mer effektiv produksjon av goder.

Selv om utvalget fremmer arbeidslinja generelt, fremmes ikke krav om konkrete motytelser for å ha rett på inntektssikring - dvs. arbeidslinja i mer snever forstand (jfr. s. 6). På den annen side fremmes heller ikke forslag som gjør inntektssikringen mer uavhengig av innsats på arbeidsmarkedet.

Hva er den beste løsningen for de dårligst stilte?

Utvalgets rettferdighetshensyn er først og fremst knyttet til individets muligheter til deltagelse på ulike samfunnsarenaer. Det er et mål å legge til rette for stor grad av likhet i muligheter til utdanning og jobbvalg. Utvalgets likhetsambisjon er i hovedsak å sørge for at alle kan tilfredsstillende et minimumskrav til prestasjoner/deltagelse på disse arenaene.

Utvalget er lite opptatt av moralske spørsmål knyttet til ”fortjeneste” og ”ansvar” for å regulere forholdet mellom individuelle hensyn og kollektive hensyn. Rettferdighetshensyn er først og fremst knyttet til å bedre situasjonen til de dårligst stilte i samfunnet. I hvilken grad det anses å være konflikt mellom effektivitetshensyn og rettferdighetshensyn avhenger derfor av hvilken betydning velferdsordningene har for de dårligst stilles livssituasjon.

Et moralsk argument fra utvalget er at arbeidslinjepolitikken også fremmer de dårligst stilles interesser: Dersom den sosialt investerende og omfordelende velferdsstaten ikke lar seg finansiere, vil dette totalt sett forverre livssituasjonen til de dårligst stilte. Både inntektssikringsordninger og tiltak som gjør det lettere å delta i utdanning og arbeidsliv er goder som de dårligst stilte drar nytte av.

Utvalget begrunner sin lavinntektssatsning i generelle samfunns mål. Tiltak som gir høy arbeidsdeltagelse og økonomisk vekst medfører at vi unngår økonomisk kollaps, svekkede velferdstilbud og massearbeidsledighet. Tiltakene rettet mot lavinnteksgruppen skal bidra til å bedre deres inntekt, helse, utdanning og arbeidsdeltakelse.

For å begrunne tiltak rettet mot de dårligst stilte benyttes statistiske sammenhenger: Arbeidsdeltagelse forhindrer lavinntekt. Gode karakterer i grunnskolen bidrar til fullføring av videregående skole. Utdanning medfører større arbeidsdeltagelse. Utdanning og arbeidsdeltakelse gir gode helse. Når disse sammenhengene er fastslått, blir neste trinn å finne effektive tiltak som blant annet medfører gode karakterer i grunnskolen og andre tiltak som kan medføre at flere tar utdanning og deltar i arbeidslivet.

Utvalget tar også opp noen sider ved forholdet mellom velferdsstat og markedsøkonomi som kan være konfliktfylte (Offe 1988: 192-3). På den ene siden kan for gode velferdsordninger svekke individets insentiv til å arbeide. Utvalget mener at dette kan være en årsak til at relativt mange står utenfor arbeidslivet.

På den andre siden kan markedsmekanismer medføre arbeidsbetingelser som kan være vanskelige å innfri og som kan skape press på velferdsordningene. Utvalget viser til at det stilles relativt høye krav til å delta i det norske arbeidslivet og at dette kan skape problemer for noen. Det refereres til norske forskere som beskriver mobiliteten ut av arbeidslivet som den største helseselektive prosessen i vår tid. Selv om utvalget viser til at det er sider ved samfunnsutviklingen som ikke er til fordel for de dårligst stilte, er det vanskelig å gjøre noe med dette, spesielt i dagens globale arbeidsmarked. Den mest realistiske måten å hjelpe de dårligst stilte er derfor å sørge for at flest mulig har humankapital som tilfredsstiller arbeidslivets krav.

Utvalgets tiltak for å forhindre at grupper blir ekskludert fra arbeidsmarkedet er å satse på tidlig læring. Krav til formell læring i barnehagen vil medføre at barn fra ressursfattige hjem i større grad får utfolde seg i barnehagen og at de stiller mer forberedt til skolestart. Utvalgets forslag til tiltak innebærer inkludering i det ordinære arbeidsmarkedet. Alternative veier inn i arbeidslivet blir i liten grad drøftet.

Basert på utvalgets situasjonsbeskrivelse vil tiltak som fremmer arbeidslivsdeltagelse derfor både sikre økonomisk vekst og de dårligst stiltes situasjon. Det kan derfor være et sammenfall mellom hensynet til rettferdighet og effektivitet i økonomien; en vinn-vinn-situasjon. Utvalget beskriver utdanning som nøkkelen inn i arbeidslivet og til posisjoner i samfunnet. Samtidig beskrives utdanning som nødvendig for et konkurransedyktig arbeidsliv. Det kan også her være et sammenfall mellom rettferdighetshensyn og hensynet til økonomisk vekst.

5.2.2 Effektivitetshensyn versus rettferdighetshensyn

Utvalget går langt i retning av å hevde at ivaretagelse av produktivitetshensyn er den beste løsningen også for de dårligst stilte i samfunnet. Men synliggjøres mulige konflikter i tilstrekkelig grad? I hvilken grad kan man si at liberale rettferdighetshensyn er ivare tatt?

Liberale hensyn

Den teknologiske utviklingen og relativt omfattende velferdsordninger har medført at økonomiske klassekonflikter i mer eller mindre grad er løst eller fjernet fra folks bevissthet (Nørager 1985: 191). I følge Rawls' og Sens rettferdighetsteorier er ikke samarbeidet mellom velferdsstaten og markedet problematisk på samme måte som for eksempel i marxistisk inspirert kritikk (Esping-Andersen 1990: 9-12). Deres teorier omfatter produktivitetshensyn og gir støtte til en relativt omfattende velferdsstat som skal sørge for at alle kan delta i arbeidsmarkedet og samfunnet forøvrig. De krever imidlertid at produktivitetshensyn ikke skal gå på bekostning av en rettferdig fordeling.

Venstreliberale rettferdighetshensyn innebærer krav om ivaretagelse av individets autonomi. For at man skal kunne ta stilling til slike krav må ulike primærgoder og sentrale kapabiliteter inngå i vurderingen. Et spørsmål å ta stilling til blir da om autonomien til de som kommer dårligst ut i samfunnet i tilstrekkelig grad blir ivare tatt med utvalgets fordelingstiltak.

Rettferdighetskrav

Den kritiske målestokken i Sens kapabilitetstilnærming som fordelene med økonomisk vekst skal måles opp mot, er individets muligheter til å ta i bruk egne evner og få tilfredsstillt sine

sentrale menneskelige behov. Rawls' rettferdighetsprinsipp krever blant annet at forskjellene i samfunnet øker livsforventningene også til de dårligst stilte.

Selv om minimumsinntektene kan oppfylle kravene fra Rawls og Sen (jfr. 5.1), vil ikke nødvendigvis en totalvurdering av situasjonen til de dårligst stilte tilsi at kravene er ivaretatt.

Utvalgets tiltak kan gjøre at flere mestrer skolegang og deltakelse i arbeidslivet. Dette kan motvirke avmakt og fremme de sosiale betingelsene for selvrespekt. Ved deltagelse på disse arenaene kan man både få brukt evnene sine, være samfunnsnyttig og få anerkjennelse av andre. En utstrakt bruk av de danske fleksjobbene kan dessuten medføre at et større spekter av menneskelige kvaliteter blir verdsatt og flere blir inkludert i arbeidslivet. Interessene til de som ikke deltar i arbeidslivet blir ivaretatt ved å opprettholde de relativt sjenerøse inntektssikringsordningene. Ut fra dette kan man si at utvalget ivaretar både hensynene til primærgodene makt, sosiale betingelser for selvrespekt og inntekt for de dårligst stilte.

Et kritisk spørsmål er om dette er nok for å tilfredsstille rettferdighetskrav.

Hensynet til ulike menneskelige evner

Med utgangspunkt i Sen og Nussbaums teorier kan man spørre om hensynet til individets ulike evner eller kapabiliteter blir ivaretatt med utvalgets lavinntektstiltak. En ensidig opptatthet av individets produktive evner er ikke i tråd med kapabilitetstilnærmingen. Det kan tenkes at utvalgets mulighetspolitikk også kan medføre avmakt, manglende selvrespekt og ufrihet. Krav som stilles for å delta i utdanning og arbeid kan være vanskelige å oppfylle. Det kan bli avstand mellom de som "henger med" i samfunnsutviklingen og de som ikke gjør det. De sosiale gradientene som utvalget beskriver kan være et uttrykk for det.

Et tiltak utvalget ønsker å benytte for å redusere de sosiale gradientene, er å innføre formell læring i barnehagen. Når utvalget prioriterer barnehage som en skoleforberedende arena, er hovedbegrunnelsen at formell læring i større grad vil gi barn som kommer fra ressursfattige hjem et større læringsutbytte. Barn fra ressursfattige hjem stiller mer forberedt til skolestart ved tidlig å forholde seg til formell kunnskap og skoleatferd. Dessuten kan barna bli motivert til formell læring. Tidlig læring kan derfor fremme både mestringsevne og motivasjon til

videre skolegang. Formell læring i barnehagene er sosialt rettferdig fordi barna med dårligst utgangspunkt vil få større like i reelle muligheter på skolearenaen.

Utvalget er kritisk både til kunnskapen om hva som foregår i skolen og til skolens evne til å redusere de sosiale forskjellene i læringsutbytte. Det finner også at det er uholdbart at barn går ut av skolen uten reell mulighet til å mestre kravene i videregående skole. Utvalgets tiltak for å bøte på skolens manglende evner er å innføre formell læring i barnehagene.

Kapabilitetstilnærmingen innebærer at det er utviklingen av individets ulike evner som er skolens primære oppgave. Det er ikke arbeidslivets krav som primært skal styre innholdet i grunnskolen (Nussbaum 2000: 90). Dersom det er slik at skolen ikke ivaretar sentrale kapabiliteter som den har som formål å ivareta, kan man spørre om innføring av formell læring i barnhagen er et uttrykk for "tiltakstvang". Er løsningen på problemet med at elever i dag går ut av 10-årig grunnskole med manglende basisferdigheter og ikke fullfører videregående skole å innføre formell læring i barnehagen? Helliggjør nødvendigvis målet dette middelet? Er dette den beste metoden for å ivareta menneskets verdighet?

Det er heller ikke sikkert at satsingen på økt skolekapital er et egnet middel til å utjevne forskjeller i reelle muligheter. Utvalget viser til at det i dag er flere som tar mer skolegang, men de relative sosioøkonomiske skoleforskjellene opprettholdes likevel. Når flere tar skolegang, øker dette kravene til posisjonelle goder (Goodin 1988: 260). Utvalget drøfter ikke denne problemstillingen. Strategien er først og fremst å igangsette tiltak som gjør at flest mulig kan tilfredsstillende krav til utdanning og arbeid. Hvilke forutsetninger ulike grupper har for å tilfredsstillende kravene, er i liten grad belyst.

Hensynet til de som ikke kan ta del i utdanning og arbeid

Ivaretar utvalget interessene til de som heller ikke med utvalgets forslag til tiltak vil mestre krav til utdanning og arbeidsliv? Vil nødvendigvis "fruktene" av effektivitetskravene i arbeidslivet ivareta deres interesser? Ville lavere krav til effektivitet og lavere inntekter/lønninger generelt i samfunnet representert en bedre løsning?

Å stå utenfor de "offisielle" fellesskapsarenaene kan bidra til avmakt og selvforakt. I et samfunn der verdien av arbeidsdeltagelse i stor grad er synonymt med å være en anstendig

borger, kan man fra et rettferdighetssynspunkt kreve at samfunnet gir alle en reell mulighet til å delta. Dersom dette kravet ikke innfris, vil ikke individets autonomi ivaretas.

En venstreliberal løsning er å innføre minsteinntekter. Det kan tenkes at ulike minsteinntektsvarianter kan bidra til at samfunnet ivaretar interessen til de dårligst stilte, dersom det ikke er mulig for alle å delta i det ordinære arbeidsmarkedet. En mulighet er å belønne ulike typer oppgaver (deltakerinntekt) som omsorgsoppgaver, ”nabohjelp”, drift av frivillige organisasjoner med mer (Atkinson 2000). Dette kan fremme et mer ”menneskelig samfunn” ved blant annet en revitalisering av nærmiljøet.

Minsteinntekter kan også frikobles krav om deltagelse. Forsvarere av borgerlønn argumenterer for at dette er et skritt videre på Marshalls liberale rettighetstankegang (Kildal 2000). Borgerlønn kan i tråd med Sens teori være en basiskapabilitet og i tråd med Rawls’ teori et primærgode (Rothstein 2000). Ordningen er også et liberalt svar på vanskelighetene med å trekke en rettferdig grense mellom rettigheter og plikter i dagens samfunn. Forslagene for utforming av borgerlønn ivaretar dessuten insentiver til å jobbe - det skal lønne seg å jobbe. Det kan tenkes at velferdsstatens ”aktiveringstiltak” og målrettede velferdsordninger også kan virke passiviserende. Dessuten kan kostnadene med å ivareta et slikt system reduseres dersom det bli erstattet med et enklere rettighetssystem.

Borgerlønnstankegangen kan imidlertid bryte med et annet moralsk fundament i samfunnet - arbeidsetikken. Bo Rothstein (2000) mener at når kollektivet har gitt sitt samtykke til de universelle velferdsordningene, er en av forutsetningene at alle som kan skal bidra i arbeidslivet. At noen skal motta kollektive goder uten at det stilles krav til jobb, bryter med kontraktsbetingelsene og den moralske logikken. Konsekvensene av å innføre borgerlønn kan derfor bli at opplutningen om velferdsstaten svekkes.

Utvalget framhever at det er nødvendig å ivareta arbeidslinja i velferdspolitikken - dette sikrer effektivitet og opprettholdelse av velferdsstatens ordninger. Dersom noen former for minsteinntekter vil kunne svekke arbeidslinja, og en konsekvens av dette er at de dårligst stilte vil få det verre, bør ordningene ikke innføres. Det er imidlertid vanskelig å vurdere om dette er tilfelle basert på utvalgets beskrivelse.

Paternalisme

Liberale teoretikere er også opptatt av at staten ikke skal legge unødvendige føringer på livsvalgene til autonome individer. En av årsakene til at Rawls ikke vil utligne mer av ”naturens lotteri” med sine fordelingsprinsipper, er at ”statens tvangsapparat” ikke skal få for mye makt til å blande seg inn i hvordan individet skal leve sitt liv. Paternalisme er knyttet til at noen andre vet, eller påstår at de vet, hva som best ivaretar interessene til andre.

Fra et liberalt ståsted er det illegitim paternalisme når staten legger sterke føringer på hva som er det gode liv: I stedet for å benytte en ”tynn” teori om det gode benyttes en ”tykk” teori. Dessuten fordeles goder og byrder til autonome individer med den begrunnelse at det er til det beste for den enkelte, uten at dette er avklart med den det gjelder.

Utvalget begrunner blant annet satsingen på utdanning med at dette er et gode i seg selv: Kognitiv utvikling gir en følelse av kontroll og mestring. Deltagelse i arbeidslivet vil også for de aller fleste være det beste framfor trygd. Dessuten vil en kompetent arbeidsstyrke og en høy arbeidsdeltagelse gjøre det mulig å opprettholde stor grad av likhet og opprettholde velferdsstatens ordninger. Dette ivaretar spesielt interessene til de som er de dårligst stilt i samfunnet og som vil ha vanskeligst for å klare seg uten velferdsstatens ordninger.

Benytter så utvalget seg av en ”tykk” teori om det gode? Mange av tiltakene rettet mot lavinntektsgruppa handler om ivaretagelse av sentrale kapabiliteter. Utvalget kan således ikke på alle punkter anklages for å anvende en ”tykk” teori. Men utvalget kan ved å vektlegge utdanning og arbeidsdeltagelse legge sterke føringer på hvilke liv som anses som ”gode”.

En politikk som begrunnes i at den vil fremme interessene til barn kan være legitim paternalisme fra et liberalt ståsted. Barn kan anses som ikke-autonome. Kompetente voksne må derfor ta valg på deres vegne. For at politikken skal være legitim, må den imidlertid fremme barns interesser. Vil nødvendigvis formell læring i barnehagen fremme alle barns interesser? Vil forsøk på å utjevne evner og vilje fremme interessene til de som har dårligst utgangspunkt i dagens skole?

Utvalgets anvendelse av statistisk levekårsfordeling for å bestemme hvilke tiltak som skal igangsettes, kan sies å være en form for ”ovenfrapolitikk”. De dårligst stilte blir registrert ved

at de har levekårsressurser som avviker fra levekårene til flertallet. Det benyttes ikke mange og ulike indikatorer for å beskrive situasjonen til ulike grupper og prosesser som har gitt opphav til den - det er en ”tynn” situasjonsbeskrivelse. Utvalget vektlegger heller ikke hva ulike grupper anser som vesentlig for å delta i og mestre for eksempel utdanning og arbeid. Det er ”ekspertene” som finner tiltakene som anses å være de mest effektive for å nå sentrale samfunns mål.

Ovenfrapolitikk og likhetsidealene kan medføre at det er middelklassen/de dominerende grupper idealene som bestemmer hva som er det gode liv. Mindretallet måles mot flertallet eller gjennomsnittnivået. For å utligne levekår igangsettes tiltak som mest effektivt vil medføre at flest mulig skal være på samme nivå som gjennomsnittet. Utvalget bruker for eksempel ”matteuseffekten” (jfr. s. 57) for å forklare at det er de som allerede har mye utdanning som benytter seg av gode etterutdanningstilbud. De som ikke benytter seg av disse tilbudene kan ses på som avvikere, og nye tiltak kan måtte igangsettes for å nå avvikerne.

Blant annet som følge av at staten har lagt til rette for at det er mulig å kombinere det å ha barn med lønnsarbeid for begge foreldre, er det i dag blitt normalt å ha to-inntektshushold. En-inntektshushold, og hushold som ikke benytter seg av barnehage som tilsynsform for barna, er blitt et avvik og er overrepresentert i lavinntektsgruppa. For å nå målet om økonomisk utjevning kan tiltak rettet mot en-inntektshushold være effektive. Dette kan ses på som en form for normaliseringspolitikk og ikke en politikk som fremmer individuelt mangfold fordi den skaper et mer eller mindre uttalt press på individet om å velge et liv i tråd med livsformer som er vanlig samfunnet.

Velferdsstatens ”normaliseringspolitikk” kan bli mer synlig i dagens flerkulturelle samfunn. Minoritetsgrupper kan for eksempel ha andre familiebånd enn etnisk norske familier. Den nordiske velferdsstaten legger til grunn en defamiliariseringspolitikk. Utvalget viderefører denne ved blant annet å åpne opp for å innføre obligatorisk barnehage og sterke insentiver for å få kvinner i enkelte innvandrergupper til å delta i arbeidslivet. Gratis kjernetid og formelle læringskrav i barnehage kan være skritt på veien til en obligatorisk ordning. Utvalget diskuterer ikke positive og negative sider rundt familie- og kulturelle forhold. Begrunnelsen for sterke insentiver er at dette er nødvendig for å nå målet om arbeidsdeltagelse. Det

begrunner satsingen på barnehager med at familier ikke nødvendigvis har rett til å forhindre barna å ta del i mulighetene i storsamfunnet.

Å legge forholdene til rette for god helse, utdanning og arbeidsdeltagelse blir framstilt som noe som er til det beste for den enkelte - det gir økte muligheter til utdanning, jobbvalg og god inntekt. Selv om de fleste kan være enige i disse målene, er det ikke sikkert at alle i møte med realitetene er villige eller kan "betale" omkostningene som skal til for å oppnå dette. Spørsmålet er da om tiltak som utvalget foreslår for å fremme disse målene er legitime fra et venstreliberalt ståsted.

Utvalget kan i liten grad sies å synliggjøre at det kan være motsetninger mellom ulike hensyn. Når individets mål er økt formell kunnskap og selvrealisering gjennom arbeidslivet, vil det være en overensstemmelse mellom individets mål og arbeidsmarkedets ønsker om effektivitet. Det er en vinn-vinn-situasjon. For de som ikke har vilje eller evner til å innfri økte krav til formell kunnskap og som har andre livsmål, vil økte utdanningskrav representere et nødvendig onde for å få tilgang til arbeidslivet.

Utdanning kan gi mestring i et utdanningssamfunn, men ikke for det mindretallet som ikke mestrer utdanning. Deltagelse i arbeidslivet kan bidra til god helse for de som klarer å tilfredsstille arbeidslivets krav, men kravene om deltakelse i arbeidslivet kan også bidra til avmakt og dårlig helse for de som ikke klarer å innfri kravene.

Utvalget har i liten grad prioritert tiltak som retter seg mot utdannings- og arbeidslivsarenaen. I stedet for å "utvikle" individet er en annen strategi å fokuseres på barrierer som hindrer deltakelse. Utvalget peker på mulige seleksjonsprosesser, men utdyper lite og følger i liten grad opp med tiltak. Et spørsmål å stille i den sammenheng er i hvilken grad den nordiske modellen ivaretar "annerledeshet" i det norske arbeidslivet - ikke bare innvandrere med annen kulturell bakgrunn og lav kompetanse, men også andre "avvik", som ulike funksjonshemninger (Fossestøl og Widding 2008).

Utvalget åpner ikke opp for en diskusjon om hva som vil skje med de som i dag står utenfor viktige samfunnsarenaer og som heller ikke med utvalgets tiltak kan komme inn igjen. De er imidlertid sikret en relativ høy minsteinntekt. Men utvalgets opptatthet av "å få alle med" i

utdanning og arbeidsliv gjør at denne kategorien blir en ”restkategori”. Situasjonen og mulighetene til denne kategorien er lite belyst.

Trenger vi et nedenfraperspektiv?

Utvalgets ressurstilnærming som mål på velferd er i tråd med Rawls’ anbefalinger. Utvalget ser på fordelingen av sentrale ressurser i samfunnet. Når individet har tilgang til slike ressurser, er det opp til den enkelte hvordan de skal tas i bruk - veien til det gode liv er den enkeltes ansvar.

En kritikk som er blitt reist mot levekårsforskningen, er at den benytter seg av kategorier som gjenspeiler ”mainstreamsamfunnet”. Forskningstradisjonen vokste fram i på 60- og -70 tallet i forbindelse med myndighetenes behov for å overvåke levekår og å utbygge velferdsstaten. Kari Wærness (2004) mener at den tidlige levekårsforskningen i større grad også drev med kritisk forskning. Hun viser til hvordan hennes bruk av nedenfraperspektiv var nødvendig for å belyse og avdekke kvinnekultur og dens forbindelse til velferdsstaten.

Med et kritisk blikk på levekårsforskningen spør blant annet Kjersti Melberg (2000) om den fanger inn ulike gruppers forutsetninger for å leve et anstendig liv og muligheter til å utnytte ressursene/godene? Wærness og Melbergs kritiske spørsmål kan være relevante å stille til utvalgets levekårbeskrivelse.

Utvalget benytter seg i stor grad av velferdsdata som omfattes av det Erik Allardt betegner med ”ha-kategorien”; materielle ressurser og fysiologiske behov som er nødvendige for å bygge opp et godt liv, slik som helse, utdanning, sysselsetting og økonomiske ressurser (Allardt 1998). I tillegg til ha-indikatorer inngår det i Allardts velferdsbegrep indikatorer som mer direkte omhandler livskvalitet; behov han samler i velferdskategoriene ”å elske” (behov knyttet til medmenneskelige relasjoner) og ”å være” (behov for å realisere seg selv, sosial identitet, sosial anseelse). Dette er behov som er vesentlige for hva individet kan gjøre (doing) og være (being) og kan med kapabilitetstilnærmingen inngå i vurderingen av individets mulighetsrom . En av Nussbaums sentrale kapabiliteter er individets tilknytning til andre mennesker (affiliation). Realiseringen av denne kapabiliteten innebærer blant annet: ”In work,

being able to work as a human being, exercising practical reason and entering into meaningful relationship of mutual recognition with other workers” (Nussbaum 2000: 79-80).

Utvalgets bruk av tradisjonelle ”ha-indikatorer”, for å beskrive individets/gruppens betingelser for å realisere velferd, fanger i liten grad inn kompleksiteten i det som i dagens pluralistiske samfunn forhindrer individet i å realisere verdifulle funksjoner.

Livskvalitetsindikatorer knyttet til helse, inntekt, arbeid og utdanning kunne ha gitt et mer nyansert bilde. Men dersom opprettholdelse av arbeidslinja har vært et overordnet mål, kan en kartlegging av om individet har tilstrekkelig helse, utdanning og arbeid identifisere problemområdene. Målet har ikke nødvendigvis vært å stille kritiske spørsmål til etablerte praksiser og politikk.

De statistiske sammenhengene som presenteres gir i liten grad rom for alternative virkelighetsbeskrivelser. Indikatorene som benyttes er mål på kollektive politiske mål - som barnehagedeltagelse, fullføring av videregående skole, arbeidsdeltakelse og inntekt. De statistiske beskrivelsene uttrykker i hvilken grad målene er oppnådd. Når utvalget for eksempel viser til at det er sammenheng mellom lavinntekt og arbeidsdeltagelse, er dette kanskje ikke et overraskende funn. Det er et uttrykk for en villet politikk gjennom flere tiår, nemlig arbeidslinja: En relativt høy inntekt har vært forbeholdt de som deltar i arbeidslivet. Denne sammenhengen bruker utvalget igjen som et argument for å styrke arbeidslinja - lavinntekt vil da unngås.

Utvalget avviser lykkeforskningen fordi en ressursfordeling basert på folks subjektive lykke ikke gir en rettferdig fordeling. Det er dessuten ikke politikkenes oppgave å sørge for folks lykke. Likevel forutsettes det at det er et visst samsvar mellom levekår og lykke.

Levekårsforskningen legitimeres ved å vise til at det er et stort samsvar mellom de temaene som levekårs- og lykkeforskningen er opptatt av.

I likhet med utvalget viser Allardt til at dersom kun subjektive vurderinger av egen situasjon legges til grunn, kan dette medføre urettferdighet og opprettholde velferdsulikheter. Dette er også i tråd med teoriene til Rawls og Sen. Vektlegging av individets lykke eller preferansetilfredsstillelse vil dessuten fremme en utilitaristisk tilnærming til velferd og ikke en liberal tilnærming. Allardt mener på den annen side at dersom det ikke i det hele tatt tas

hensyn til hva folk selv sier, kan dette føre til at det er ekspertene som bestemmer hva som er ”det gode liv” (Allardt 1993, 2003). Det problematiske med dette understrekes av at det ofte ikke er sammenheng mellom objektive indikatorer på individets levekår og individets vurderinger: Objektive data kan tilsi høy levestandard, mange sosiale kontakter og høy deltakelse på ulike samfunnsarenaer, men individet kan likevel være misfornøyd med leveforholdene, ulykkelig i de sosiale relasjonene, ha en følelse av fremmedgjøring og av ikke å oppnå personlig vekst (Allardt 1993, 2003).

For å tilfredsstille kravene fra Rawls og Sen om at objektive indikatorer skal fange inn vesentlige betingelser for at individet kan realisere sine livsmål, kan det være nødvendig at også subjektive indikatorer inngår i vurderingen. Dersom ikke individets/gruppens opplevelser av hva som er problematisk i livene og hva som er ”det gode liv” inngår i vurderingene, kan det være et uttrykk for paternalisme. Det kan da også være vanskelig å vurdere hvilke muligheter ulike personer har til å oppnå velvære (well-being) og dermed bekrefte velferdsstatens suksess (Sen 1992: 40).

Dersom det utvalget beskriver som en positiv levekårsutvikling også har negative sider, kan det stilles spørsmål ved legitimiteten til utviklingen i et land der de materielle basisbehovene er dekket. Dette kan gi grunnlag for å vurdere og reflektere over om det er vesentlige sider ved menneskelivet som har dårlige kår i samfunnet og som bør bli fanget opp av levekårsforskningen. At det er relativt mange som har lettere psykiske lidelser i dag kan eksempelvis gi grunnlag for en slik refleksjon.

Som en refleksjon over at det også i Sverige er en stor andel av den yngre delen av befolkningen som har psykiske lidelser, vurderer Bo Rothstein om dette har sammenheng med makrososiale fenomener. Han mener problemet vanskelig kan forklares med en medisinsk-individuell sykdomsmodell: ”Noe må være grunnleggende feil når et så rikt samfunn med en såpass godt utbygd velferdspolitik produserer så mange ulykkelige barn og unge” (Rothstein 2009: 126).

Det har skjedd store endringer i samfunnet de siste tiårene. Nedenfraperspektivet kan være nødvendig for å oppdage nye forskjellsmønstre. Det er kanskje nødvendig at stemmene til de som i dag kommer dårligst ut får større plass i beskrivelsen. Dette vil kunne gi et bedre

kunnskapsgrunnlag for å vurdere hva som vil øke deres kapabiliteter og livsforventninger, og hvilken samfunnsutvikling som vil være til deres beste. Rawls og Sens teorier kan understøtte et slikt nedenfraperspektiv.

Utilitarisme

Tilsier utvalgets vektlegging av effektivitetshensyn at det er utilitaristisk nyttemaksimering som er vektlagt på bekostning av hensynet til de dårligst stilte?

Endringene i arbeidsmarkedet har gitt samlet produktivitetsvekst og dermed lagt grunnlaget for høyere velstand og lønnsmuligheter. Utilitaristiske hensyn blir ivaretatt ved at økonomisk utjevning først og fremst skal skje gjennom økt deltagelse i arbeidslivet. Utvalgets satsing på utvikling av individets produktive evner gjennom utdanning og kompetanseheving skal sikre at arbeidstakerne tilfredsstillt kravene i dagens og framtidens arbeidsmarked.

Utvalget stiller få kritiske spørsmål til den teknologiske og økonomiske utviklingen. Utviklingen har gitt velstand i landet. Selv om utviklingen i arbeidslivet ikke er til alles fordel, har den totalt sett hatt positiv effekt på samfunnet.

Utvalget benytter seg av en relativ lavinntektsgrense (60 % av medianinntekten) som avspeiler det generelle velferdsnivået i landet. Selv om minsteinntektene som utvalget gir sin tilslutning til er lavere enn dette, argumenteres det for at en satsing på arbeidslinja vil medføre at flere får en inntekt over lavinntektsgrensa. Tiltak rettferdiggjøres dersom de reduserer antall personer i lavinntektsgruppa.

En fordel med en relativ lavinntektsgrense, slik utvalget viser til, er at den automatisk gjenspeiler og sikrer inntekt som kreves for å henge noenlunde med i vanlige aktiviteter og forbruk. En mulig svakhet er at det blir mindre fokus på hva som skal til for å realisere sentrale kapabiliteter og livsmål. En relativ lavinntektsgrense kan ha et lite kritisk potensial for å avdekke mulige negative menneskelige konsekvenser av økonomisk vekst og forbruk. Målet er å utligne relative forskjeller. Utjevning skal foregå ved at et avvikende mindretall skal opp på samme nivå som flertallet. En slik tenkning kan bidra til velferdsmaksimering og

vekstspiral. Det kan tenkes at det kan være store menneskelige (og miljømessige) omkostninger ved slik vekst - i alle fall for noen.

Utvalgets hovedfokus er at flest mulig skal ta del i velstandsutviklingen, ikke hvilke betingelser som må være oppfylt for at det skal være rom for mangfold. En manglende beskrivelse av hvilke betingelser som skal være oppfylt for at også de som ikke kan dra fordel av utviklingen skal kunne ta i bruk sine evner og leve liv som oppleves som verdifulle, kan knyttes til utilitaristisk tenkning.

Kommunitarisme

Utvalget rettferdiggjør produktivitetsveksten gjennom å vise til at den har gitt generelt høy velferd gjennom høye lønninger og muliggjøring av gode velferdsordninger. Opprettholdelsen av velferdsstaten og andre ordninger som inngår i den nordiske samfunnsmodellen rettferdiggjør utvalgets tiltak. Modellen fungerer som en kulturell ”overbygning” når økonomisk utjevning skal realiseres. Modellen totalt sett fremmer et godt samfunn. Paternalisme knyttet til normaliseringstiltak rettferdiggjøres med at det er det beste også for et avvikende mindretall.

5.3 Oppsummering

Jeg vil i det følgende oppsummere analysene ved å svare mer spesifikt på de tre spørsmålene jeg stilte innledningsvis i oppgaven.

Hva er utvalgets mål?

Utvalget støtter seg på liberale idealer når det søker å finne veier som fører til målet om større økonomisk likhet - utgangspunktet er i høy grad det jeg i denne oppgaven har identifisert som venstreliberale problemformuleringer og resonnementer. Alle har krav på en viss andel av samfunnets ressurser.

Utvalgets strategi er ikke at de som har lavest inntekter skal få økte inntekter ved direkte inntektsoverføringer. Dette begrunnes med at dagens minimumsinntekter gjør det mulig å

henge noenlunde med i velferdsutviklingen også for de dårligst stilte. Utvalget underbygger imidlertid ikke dette argumentet med en utfyllende beskrivelse av situasjonen til sosialhjelpsmottakere og andre lavinntektsgrupper.

Nivået på minsteinntektene kan tenkes å tilfredsstille sosiale minimumskrav slik de beskrives i teoriene til Rawls og Sen. Men en manglende beskrivelse av hvilke behov som i dag kan dekket med minsteinntektene og en manglende prinsipiell vurdering av hvilke behov eller ressurser alle bør få dekket i dagens samfunn kan være i strid med teoriene. Det samme er tilfelle når det gjelder tildelingsmetoder - normative spørsmål knyttet til den skjønnsbaserte sosialhjelpen er viet lite plass i utredningen.

Utvalgets hovedstrategi for å heve inntektsbunnen er å øke *mulighetene* til høyere inntekt. Dette skal først og fremst skje gjennom arbeidslinja. Hovedvekten legges på individets muligheter til arbeidsdeltakelse. For å vurdere individets muligheter benyttes objektive levekårsdata og den nordiske levekårsforskningens ressurs-arenatilnærming. Denne metoden har paralleller til Sens kapabilitetstilnærming. Utvalget deler også Sens oppfatning om at det er nødvendig til en viss grad å utjevne medfødte forskjeller for å oppnå *reelle muligheter* for å oppnå verdifulle funksjoner.

Andre sider ved utvalgets diskusjoner avviker mer fra venstreliberale fordelingsprinsipper. Utvalget kan for eksempel i liten grad sies å skille mellom et mål om at alle skal ha muligheter til å oppnå verdifulle funksjoner (mulighetslikhet) - som er Sens posisjon - og et mål om at flest mulig skal oppnå verdifulle funksjoner (resultatlikhet).

Utvalget benytter seg videre i hovedsak av tverrsnittsdata og statistiske fordelinger basert på enkeltindikatorer for å beskrive situasjonen til ulike grupper. Dette gir i realiteten begrenset informasjon om hvorvidt den enkelte har (rimelig) like muligheter. Utvalgets mål er slik sett like mye resultatlikhet mellom grupper som like muligheter for individer.

I likhet med Rawls og Sen vektlegger utvalget betydningen av flaks og uflaks i ”naturens lotteri”. Hvilket lodd man trekker kan ha stor betydning for hvem som får ulike stillinger og posisjoner i samfunnet. Utvalget problematiserer også moralske argumenter knyttet til

individets fortjeneste. Det er ikke primært hva de dårligst stilte fortjener som bestemmer graden av omfordeling av samfunnets ressurser.

Selv om Rawls og Sen legger vekt på at det er mange forhold individet ikke har kontroll over, vektlegges også at individet har plikter i forhold til fellesskapet og ansvar for hvordan muligheter tas i bruk. Staten og samfunnet har på den annen side et ansvar for å tilrettelegge for muligheter og individuell autonomi. Heller ikke dette finnes igjen hos utvalget - det opererer i liten grad med noe klart skille mellom hva som er individets ansvar og hva som er samfunnets ansvar og er lite opptatt av dette skillet betydning. Det moralske mennesket - i betydningen et autonomt og ansvarlig menneske - er lite vektlagt.

Et sentralt mål for utvalget har vært å finne mest mulig effektive tiltak for at flest mulig skal delta i arbeidslivet. Arbeidslinja ivaretar utilitaristiske hensyn dersom hensynet til økonomisk vekst og mest mulig velferd går på bekostning av de dårligst stilles muligheter og livsforventninger⁶.

Arbeidslinja kan også sies å ivareta kommunitaristiske hensyn ved at den bidrar til inkludering i samfunnet og underbygging av felles verdier. Selv om sosial inkludering gjennom deltakelse i arbeid eksplisitt uttales, er fellesskapshensyn imidlertid lite omtalt. Spørsmål knyttet til sosial identitet og samfunnets betydning for å skape meningsfulle livsmål berøres knapt, i hvert fall ikke direkte. Utvalget vektlegger også i liten grad common sense-oppfatninger i samfunnet når ressurser og muligheter skal fordeles.

Kommunitaristiske hensyn kan likevel være ivaretatt ved at tiltak rettet mot lavinntektsgruppa støtter opp om normen om lønnsarbeid. I stedet for å begrunne eksplisitt når det er rimelig å kreve at normen etterfølges, ivaretas samfunnets normer ved å legge dem implisitt til grunn.

En svekking av arbeidsetikken kan undergrave fundamentet i den nordiske samfunnsmodellen. Å støtte opp om arbeidsetikken og inkludering gjennom arbeid kan være ekstra viktig når en relativt stor andel av lavinntektsgruppa har en ikke-norsk etnisk bakgrunn og når arbeidsmarkedet er blitt mer globalt. Den nordiske modellen fungerer som en "kulturell

⁶ Se neste underspørsmål

overbygning” for utvalgets tiltak: Høy arbeidsdeltakelse vil gjøre det mulig å opprettholde modellen. Dette medfører et godt samfunn å leve i, også for de dårligst stilte.

Hvilke hensyn vektlegges når sentrale mål kommer i konflikt med hverandre?

Hensynet til individuell autonomi kan komme i konflikt med hensynet til å ivareta kollektive politiske mål. Utvalget setter ikke grenser for individets frihet ved eksplisitt å henvise til for eksempel liberal pliktetikk eller common sense-normer i samfunnet. Dette henger sammen med at utvalget i liten grad er opptatt av mulige konflikter mellom individ og samfunn. Man ser heller for seg en vinn-vinn situasjon: Tiltak som støtter opp om arbeidslinja vil både fremme individuell autonomi og kollektive politiske mål.

Utvalget viser til at det kan være vanskelig for blant annet nyankomne innvandrere og unge å få innpass i det norske arbeidsmarkedet på grunn av relativt høye krav til kompetanse og høye minstelønninger. Utvalgets hovedstrategi i møte med dette problemet er å innføre formelle læringskrav i barnehagene og andre tiltak som vil øke individets humankapital. Disse tiltakene vil spesielt gi økte muligheter til de som i dag har dårligst forutsetninger for læring i skolen og deltakelse i arbeidsmarkedet.

Utvalgets satsing på å utvikle individets humankapital kan øke de dårligst stiltes muligheter i samfunnet og deres livsforventninger, men den kan også ha motsatt effekt. Om venstreliberale rettferdighetskrav kan sies å være tilfredsstillt eller ikke gjennom denne strategien, krever imidlertid en bred vurdering av hvordan tiltakene innvirker på ulike sider ved de dårligst stiltes livssituasjon, en vurdering som bare i begrenset grad foretas av utvalget.

Det er også slik at et fokus på individets humankapital og arbeidslivets krav kan innebære at effektivitetshensyn er vektlagt og prioritert foran venstreliberale fordelingshensyn. At utgangspunktet for utvalgets tiltak ikke er en vurdering av hva som fremmer sentrale menneskelige kapabiliteter, men hvilke tiltak som skal få flest mulig til å ta del i arbeidslivet, trekker i denne retning. Hvordan sentrale kapabiliteter skal ivaretas for dem som heller ikke gjennom utvalgets tiltak tar del i utdanning og arbeidsliv, er ikke belyst. Disse vil riktignok med utvalgets tiltak være sikret en relativt høy inntekt, men ikke nødvendigvis høy livskvalitet. Manglende belysning av mulige konflikter mellom målet om å opprettholde et

generelt høyt velferdsnivå og målet om å bedre de dårligst stiltes situasjon, tilsier at utvalget har gitt forrang til utilitaristisk nyttemaksimering.

Legitim paternalisme?

Fra et venstreliberalt ståsted kan tilrettelegging for muligheter til utdanning og arbeidsdeltakelse og inntektssikring sies å være en tynn teori om det gode: Det er goder som det er grunn til å anta at de fleste mener er vesentlige for å realisere sine livsplaner.

Eventuelle ikke-legitime paternalistiske trekk kan fra et venstreliberalt ståsted knyttes til måten utvalget tilrettelegger for de ”tynne godene”. Kollektive politiske mål om at flest mulig skal delta i barnehage, fullføre videregående skole og delta i arbeid legger sterke føringer på hva som er ”det gode liv”. Utvalgets metode kan bidra til å støtte opp under disse målene. Levekårsparametrene som benyttes er uttrykk for kollektive politiske mål. Ved å anvende disse parametrene i statistiske fordelinger og relative sammenligninger oppnår utvalget primært å formidle rådende livsformer i samfunnet. Utvalget viser for eksempel til at det er sammenheng mellom lavinntekt og arbeidsdeltakelse. Denne sammenhengen kan i stor grad være et uttrykk for tidligere arbeidslinjepolitikk: En relativt høy inntekt har vært forbeholdt de som deltar i arbeidslivet. Utvalget bruker den observerte sammenhengen mellom arbeid og lavinntekt til å legitimere ytterligere arbeidslinjetiltak: Deltakelse i arbeid vil medføre at lavinntekt unngås. På denne måten understøtter utvalget de kollektive politiske målene.

Den nordiske samfunnsmodellen rettferdiggjør utvalgets vektlegging av humankapital og arbeidsdeltakelse: Ivaretagelse av effektivitetshensyn vil sørge for at modellen opprettholdes og dette er totalt sett den beste løsningen også for de dårligst stilte. Fra et liberalt ståsted kan man imidlertid lett ende opp i ikke-legitim paternalisme med en slik strategi, fordi det er andre - her: staten - som avgjør verdispørsmål og hva som er ”det gode liv” for individet og ikke individet selv.

Konklusjon

Utvalgets mål og argumentasjon for å realisere målene kan til dels karakteriseres som venstreliberal. Individet skal gis muligheter til å forfølge egne livsmål. Men dette målet kan komme i konflikt med generelle kollektive politiske mål om økonomisk effektivitet og å

ivareta arbeidslinja i velferdspolitikken. Om det er en konflikt mellom hensynet til de dårligst stilles autonomi og hensynet til de generelle samfunnsinteressene er vanskelig å bedømme på bakgrunn av utvalgets beskrivelse. Fra et venstreliberalt perspektiv er dette i seg selv problematisk.

Generelt peker en relativt ”tynn” beskrivelse av de dårligst stilles situasjon og hva som kunne ha bedret deres livsutsikter i retning av at utvalget har vært mest opptatt av formålsrasjonell logikk og utilitaristiske effektivitetshensyn. Hensynet til å ivareta den nordiske samfunnsmodellen blir viktigere enn ivaretagelse av individualitet og forskjellighet. På bakgrunn av dette kan man også hevde at kommunitaristiske hensyn er ivaretatt: Den nordiske modellen er til det felles beste.

6. Avslutning

Dersom man legger Fordelingsutvalgets utredning til grunn, er det lite som tyder på at den norske velferdsstaten skal spille en mindre rolle som velferdsprodusent i årene framover. Dagens velferdsordninger blir opprettholdt. Velferdsstaten får et utvidet ansvarsområde: Den skal ha et ansvar for at barn er motivert for og kognitivt forberedt til skolestart. Utvalgets tiltak rettet mot barn og unge innebærer en styrking av velferdsstatens universelle velferdsordninger.

Utvalget tar ikke til orde for en revitalisering av arbeidslinja ved å fokusere på moralske samfunnskontraktsargumenter og resiprositetsprinsippet. Arbeidslinja eller velferdsordningenes produktivitetsaspekt er imidlertid heller ikke svekket med utvalgets tiltak. Lavinntekt skal unngås ved å legge tilrette for at flere deltar i arbeidslivet. De tette båndene mellom velferdsstaten og arbeidsmarkedet er opprettholdt. Utvalget gir sin støtte til aktive velferdsytelser framfor passive trygdeytelser ved å vektlegge utdanning, kompetanse og arbeidsdeltakelse.

Vektlegging av tiltak som gjør individet i stand til å delta i arbeidsmarkedet er i tråd med velferdspolitikken i det Gøsta Esping-Andersen (1990) betegner som sosialdemokratiske velferdsstater. En slik kombinasjon av sosialisme og liberalisme er også i tråd med venstreliberale idealer som blant annet Rawls forfekter: Individet skal sikres tilstrekkelige ressurser slik at det kan ta i bruk sine evner, ha reelle muligheter til å kunne foreta selvstendige livsvalg og til å kunne delta i ulike markeder.

Utvalgets strategi for å realisere større økonomisk likhet er i tråd med venstresidens ”liberale vending”. Individets muligheter / frihet blir vektlagt framfor generell samfunnslikhet. Den liberale vendingen kommer også til uttrykk i samfunnsdiagnosen ”individualisering”: Det er individet som skal forme sitt liv og velge blant de muligheter som finnes i samfunnet (Beck 2002: 30- 41).

Politikkens fremste mål er å sørge for at individet har muligheter til å forfølge sine livsmål, inklusive å delta i arbeidsmarkedet. I stedet for at utvalget eksplisitt uttrykker normer om hvilke livsformer som bør legges til grunn, framheves individets positive frihet eller reelle

muligheter til å kunne velge disse livsformene. Utvalget legger likevel ikke opp til noe ”frislipp” av autonome individers livsvalg. Ulike former for sosial kontroll knyttet til dagens arbeidslinjepolitikk - inklusive utdanningslinja - trer tydeligere fram om man sammenligner med mere radikale løsninger, som innføring av borgerlønn.

Tillit til individets kognitive evner kan medføre mindre bekymringer for at markedsøkonomiske prinsipper legger føringer på nye samfunnsområder og på individets livsverden. Individets kognitive evner gjør det mulig å finne gode løsninger på problemer som kapitalismen medfører. Utvalget beskriver samarbeidet mellom velferdsstat og marked som relativt uproblematisk. Konflikten mellom arbeider- og kapitalinteresser løses ved at man kommer fram til kompromisser. I følge utvalget er denne konflikten spesielt godt ivaretatt av den nordiske samfunnsmodellen: Samarbeid mellom stat og partene i arbeidslivet skaper en omforent forståelse for hva som fremmer felles interesser. I hvilken grad dette samarbeidet ivaretar eventuelle konflikter knyttet til utdanningskrav og til de relativt mange som er utenfor arbeidslivet, er lite belyst.

Veien videre

De fleste vil støtte tilrettlegging for like muligheter. Bruken av ”like muligheter” kan imidlertid dekke over mer kontroversielle spørsmål. De muligheter den enkelte tar i bruk for å forme sitt liv kan i stor grad være avspeiling av arbeidsmarkedets krav (Beck 2002: 32). Sosiologiens klassikere var opptatt av hvordan den ”kapitalistiske ånd” innvirket på sosiale relasjoner og individets livsbetingelser. Dette spørsmålet synes fortsatt å være aktuelt å forfølge i en tid der markeds- og bedriftsøkonomisk tenkning har fått en stor gjennomslagskraft (Hagen 2008).

På bakgrunn av analysene av utredningen er det spesielt to spørsmål det er viktig å se nærmere på: 1) synliggjøring av konflikter mellom hensynet til økonomisk effektivitet og individets livsbetingelser og 2) forholdet mellom materielle levekår og livskvalitet.

For å synliggjøre mulige ”menneskelige” konflikter knyttet til effektivitetskrav i arbeidslivet, kan en mulig kritisk målestokk være: i hvilken grad får individet tatt i bruk sine sentrale kapabiliteter? Et problem med kapabilitetstilnærmingen er imidlertid hvordan de ”ikke-

materielle” kapabiliteter eller behov skal operasjonaliseres. Dessuten kan det være urealistisk å få innfridd alle kravene: Hvordan bestemmer man om noe er godt nok?

Selv om ikke alle kravene er mulige å innfri, kan det likevel være mulig å opprettholde en kritisk refleksjon og sikre at relevante hensyn er en del av beslutningsgrunnlaget. Nussbaums sentrale kapabiliteter kan gi inspirasjon til nye undersøkelsesspørsmål. Ved å anlegge et nedenfraperspektiv kan dessuten nye skillelinjer oppdages: Er det kanskje blitt nye ”klasser av tapere” i samfunnet?

Rawls forskjellsprinsipp kan også benyttes som en kritisk målestokk. Hva fremmer livsforventningene til de som har dårligst utgangspunkt i samfunnet? I hvilken grad kan man si at samfunnsutviklingen er til det ”felles beste”?

Det andre spørsmålet handler om forholdet mellom materielle levekår og livskvalitet. Utvalget avviser ”lykkeforskningen” fordi det ikke er politikkenes oppgave å gjøre folk lykkelige. Fra et liberalt ståsted er det *betingelsene* for å oppnå lykke og andre verdier som er vesentlig for individets livskvalitet det skal tilrettelegges for. Men for å tilrettelegge for betingelser for å oppnå det gode må man ha formeninger om hva det gode eller hva fravær av det onde er.

En viktig liberal kritisk refleksjon er, i følge Rawls, hvorvidt kunnskap som har til hensikt å avdekke hva som gir det gode liv også åpner opp for mer av det han betegner som ”statens tvangsapparat”. Kunnskap om hva som former individets preferanser og ”lykke” kan medføre at det ”sosiale ingeniørkunsten” beveger seg inn i rom som bør forbeholdes individet og sivilsamfunnet.

På den annen side: Bo Rothstein peker på at omfattende velferdsstater, som sørger for å dekke materielle behov og mange andre gode formål, ikke nødvendigvis medfører at borgerne er rimelig tilfredse. Dette paradokset burde appellere til sosiologer om videre forskning. Det kan være nødvendig å ta i bruk det Charles Wright Mills betegner som ”den sosiologiske fantasien” for å finne mulige svar på spørsmålet og utfordre konvensjonelle forståelser: Et blikk både på historiske endringer, samfunnsstruktur og individ kan være nødvendig (Strandbakken 2005).

Men kanskje trenger man ikke å bruke så mye fantasi for å peke på noen menneskelige betingelser som kan være en mangelvare i samfunnet - det er bare å klare å formulere undersøkelsesspørsmålene.

Litteratur

Allardt, Erik (1993), "Having, Loving, Being: An Alternative to the Swedish Model of Welfare Research". I Martha C. Nussbaum & Amartya Sen (red.) *The Quality of Life*. (88-94) Oxford: Clarendon Press.

Allardt, Erik (1998), "Det goda samhället: Välfärd, livsstil och medborgardygder". *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3: 123-133.

Allardt, Erik (2003), *Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring*. Working paper 14, 2004. Bergen: Rokkansenteret.

Andenæs, Agnes (2000), "Generalisering: Om ringvirkninger og gjenbruk av resultater fra en kvalitativ undersøkelse". I Hanne Haavind (red.) *Kjønn og fortolkende metode. Metodiske muligheter i kvalitativ forskning*. (278-320) Oslo: Gyldendal Akademisk.

Arneson, Richard J. (1989), "Equality and equal opportunity for welfare". *Philosophical Studies*, 56: 77-93.

Atkinson, Anthony B (2000), "Argument för deltagarinkomst". I Nanna Kildal (red.) *Den nya sociala frågan*. (7 -30) Gøteborg: Daidalos.

Beck, Ulrich (2002) "Beyond Status and Class?" I Ulrich Beck & Elisabeth Beck-Gernsheim (red.), *Individualization. Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. (30-41) London: Saga

Beckman, Ludvig (2005), *Grundbok i idéanalys. Den kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus.

Brochmann, Grete (2002), "Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet". I Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad (red.) *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. (56 – 84) Oslo: Gyldendal Akademisk.

Dahl, Espen, Jon Anders Drøpping & Ivar Lødemel (2001), "Norway: relevance of the social development model for post-War welfare policy". *International Journal of Social Welfare*, 10: 300 – 308.

Elster, Jon (1992), *Local justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Erikson, Robert (1993), "Descriptions of Inequality: The Swedish Approach to Welfare Research". I Martha C. Nussbaum & Amartya Sen (red.) *The Quality of Life*. (30-53) Oxford: Clarendon Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Fjørtoft, Kjersti (2007), "Pluralismens utfordringer. Habermas og Rawls om liberalisme, demokrati og offentlig fornuftsbruk". I Odin Lysaker og Gunnar C. Aakvaag (red.) *Habermas. Kritiske lesninger*. (134-156) Oslo: Pax.

Fossestøl, Knut (2007), *Den revitaliserte arbeidslinja – en linje eller to?* AFI-notat nr. 5, 2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Fossestøl, Knut og Steinar Widding (2008). "Sosialpolitikk eller reguleringspolitikk? Ja takk, begge deler". *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 1: 63-73.

Fyhn, Anders Brede og Espen Dahl (2000), *Mot tredje generasjons levekårsforskning: livsløp, inntekt og levekår*. Fafo-notat nr. 1, 2000. Oslo: Fafo.

Føllestad, Andreas (2003), "Innledning". I John Rawls. *Rettferdighet som rimelighet. En reformulering*. (11-36) Oslo: Pax.

Gillies, Val (2005), "Raising the "Meritocracy": Parenting and the Individualization of Social Class", *Sociology*, 39 (5): 835 – 852.

Goffman, Erving (1992), *Vårt rollespill til daglig*. Oslo: Pax.

Goodin, Robert (1988), *Reasons for Welfare*. New Jersey: Princeton University Press.

Hagen, Kåre (2008), "Teori og kritikk". *Sosiologisk årbok*, 1: 15-24.

Hagen, Kåre og Ivar Lødemel (2005), "Fattigdom og sosial eksklusjon". I Ivar Frønes og Lise Kjølørød (red.) *Det norske samfunn*. (210-235) Oslo: Gyldendal Akademisk.

Hagen, Roar (2005), "Rational Choice". I Heine Andersen og Lars Bo Kaspersen (red.) *Klassisk og moderne samfundsteori*. 3. utgave. (224-239) København: Hans Reitzels Forlag.

Hatland, Aksel (1992), *Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Holst, Cathrine (2005), "Sideblikk. Sosiologi, kritikk og politikk". *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3: 327-334.

Hughes, John A, Wes W. Sharrock, Peter J. Martin (2003), *Understanding classical sociology*. 2. ed. London: Saga Publications.

Kildal, Nanna (2000), "Innledning: En ny väg för välfärdsstaten?". I Nanna Kildal (red.) *Den nya sociala frågan*. (7 -30) Göteborg: Daidalos.

Kildal, Nanna & Stein Kuhnle (2005): "The Nordic Welfare Model and the Idea of Universalism". I Nanna Kildal & Stein Kuhnle (red.) *Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic Experience*. (13-33) London: Routledge.

Kukathas, Candran & Philip Pettit (1990), *Rawls: a theory of justice and its critics*. Oxford: Polity Press.

Kymlicka, Will (1995), *Modern politisk filosofi. En introduksjon*. Nora: Nya doxa.

Leira, Arnlaug (2004), "Omsorgsstaten og familien". I Ellingsæter, Anne Lise og Arnlaug Leira (red.): *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer*. (67-99) Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lorentzen, Håkon (2004), *Fellesskapets fundament. Sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax.

Mayer, Victoria (2008), "Crafting a New Conservative Consensus on Welfare Reform: Redefining Citizenship, Social Provision, and the Public/Private Divide", *Social Politics*, 15(2): 154-181.

Melberg, Kjersti (2000), "Å forske på "det gode liv"". *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3(2): 100-116.

NOU (2009), *Fordelingsutvalget*. NOU 2009: 10. Oslo: Offentlige publikasjoner.

Nussbaum, Martha (2000), *Woman and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nørager, Troels (1985), *System og livsverden. Habermas' konstruktion af det moderne*. Århus: ANIS.

Offe, Claus (1988), "Democracy against the welfare state?" I Donald J. Moon (red.) *Responsibility, rights, and welfare. The theory of the welfare state*. (189-228) Colorado: Westview Press.

Plant, Raymond (1993), *Modernt politiskt tänkande*. Gøteborg: Daidalos.

Rawls, John (1999): *A Theory of Justice. Revised Edition*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Rawls, John (2003), *Rettferdighet som rimelighet. En reformulering*. Oslo: Pax.

Rothstein, Bo (1994), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logikk*. Stockholm: SNS Förlag.

Rothstein, Bo (2001), "Universell välfärdsstat och medborgarinkomst – en kritisk analys". I Nanna Kildal (red.) *Den nya sociala frågan*. (123-141) Gøteborg: Daidalos.

- Rothstein, Bo (2009), "Svensk velferdsstatsforskning – en kritisk betraktning". I Bjørn Richard Nuland, Bent Sofus Tranøy, Johan Christensen (red.), *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. (107-128) Oslo: Universitetsforlaget.
- Ringen, Stein (1995), "Well-being, Measurement, and Preferences". *Acta Sociologica*, 38: 3-15.
- Sandel, Michael (1982), *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sejersted, Francis (2009), "Den liberale vendingen". *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3-4: 226-239.
- Sen, Amartya (1985), "A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend". *Oxford Economical Papers*, 37: 669-676.
- Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1993), "Capability and Well-Being". I Martha C. Nussbaum & Amartya Sen (red.) *The Quality of Life*. (30 -53) Oxford: Clarendon Press.
- Sen, Amartya (2009), *The idea of justice*. London: Penguin Group.
- Silverman, David (2005), *Doing qualitative research*. London: Sage Publications.
- Singer, Peter (1993), *Praktisk etik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Solheim, Liv (1991), "Sosialpolitikk, organisering og fordeling". I Stein Kuhnle og Liv Solheim (red.) *Velferdsstaten. Vekst og forfall*. (156-168) Oslo: Tano.
- Strandbakken, Pål (2005), "Det konfliktteoretiske alternativ til funksjonalismen", I Heine Andersen og Lars Bo Kaspersen (red.) *Klassisk og moderne samfundsteori*. 3. utgave. (273-286) København: Hans Reitzels Forlag
- Svendsen, Lars Fr. H (2009), *Libertariansk paternalisme – en kritisk analyse*. Civita-notat nr. 13, 2009. Oslo: Civita.
- Terum, Lars Inge (1996), *Grenser for sosialpolitisk modernisering. Om fattighjelp i velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thagaard, Tove (2003), *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Waltzer, Michael (1983): *Spheres of Justice*. New York: Basic Books, Inc, Publishers.
- Wærness, Kari (2004), "Skandinavisk forskning om velferd og omsorg – relevant for dagens utviklingsforskning?". *Sosiologisk tidsskrift*, 2: 167-178.

Østerberg, Dag (2003), *Sosiologiens nøkkelbegreper*. Oslo: Cappelen Akademisk.

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord i oppgaven: 33 230